



Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU

Der Fall Großbritannien

NICK CLARK UND JANE HARDY

Mai 2011

- Im Mai 2004 öffneten Großbritannien, Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte für Arbeitsmigranten aus den neuen EU-Mitgliedsländern; sieben Jahre später ist es an der Zeit für eine Bilanz. Die Studie analysiert die öffentliche Zuwanderungsdebatte in Großbritannien, die Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt, das Sozialsystem sowie auf Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Ein besonderer Fokus liegt auf der Rolle der Gewerkschaften und ihrem Umgang mit dem neuen Potential an Arbeitskräften und Mitgliedern.
- Die Zahl der Arbeitnehmer, die Großbritannien aus den neuen EU-Mitgliedsländern erreichte, übertraf alle vorherigen Schätzungen. Sie stieg bis September 2008 auf 516 000 an und entsprach damit einem Anteil von 1,7 Prozent an der gesamten Erwerbsbevölkerung. Durch den Anstieg der erwerbstätigen Bevölkerung trug die Zuwanderung zum Wachstum der britischen Wirtschaft bei. Gesellschaftliche Veränderungen umfassten eine neue Vielfalt in monokulturellen Teilen Großbritanniens, ein neues Unternehmertum und eine steigende Zahl kleiner Betriebe.
- Die britischen Gewerkschaften wurden durch die Größenordnung der Zuwanderung, die niedrige Gewerkschaftsdichte und den Mangel an Tarifvereinbarungen im privaten Sektor vor große Herausforderung gestellt. Der Dachverband *Trade Union Conference* und die Einzelgewerkschaften zeigten eine positive, integrative und häufig proaktive Einstellung zu den Arbeitsmigranten. Sie entwickelten eine Reihe innovativer Strategien, um Arbeitsmigranten anzuwerben, zu organisieren und zu integrieren.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Die öffentliche Debatte zum Thema Zuwanderung	3
2.1 Die Position der britischen Regierung zur EU-Erweiterung	3
2.2 <i>New Labour</i> -Regierung und Europa	4
2.3 Position der oppositionellen <i>Conservative Party</i>	4
2.4 Die Medien	4
2.5 Öffentliche Meinung	6
2.6 Gewerkschaften	6
2.7 Arbeitgeber	7
3. Die Zuwanderer aus den EU-8-Ländern	8
3.1 Zahl der Zuwanderer aus den EU-8-Ländern	8
3.2 Profil der Zuwanderer aus den EU-8-Ländern	9
3.3 Beschäftigungssektoren	11
3.4 Entlohnung und Arbeitszeit	11
3.5 Regionale Verteilung	11
4. Auswirkungen auf den britischen Arbeitsmarkt	12
4.1 Löhne	12
4.2 Arbeitsplätze	14
4.3 Die Rolle der Mindestlöhne	14
4.4 Zeitarbeit und Flexibilität	14
4.5 Arbeitsbedingungen	15
4.6 Der Einfluss der Gewerkschaften	15
4.7 Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Großbritannien	16
5. Aufgaben, Reaktionen und Strategien der Gewerkschaften	16
5.1 Umgang mit der Zuwanderung aus den EU-8-Ländern	17
5.2 Herausforderungen für die Gewerkschaften	17
5.3 Strategien der Gewerkschaften	17
5.4 Einstellung der EU-8-Arbeitnehmer zu den Gewerkschaften	19
5.5 Fazit	19
6. Auswirkungen auf das britische Sozialsystem und die öffentlichen Dienste	20
6.1 Steuerliche Kosten und Sozialleistungen	20
6.2 Sozialwohnungen	20
6.3 Bildungswesen	21
6.4 Kriminalität	21
7. Perspektiven der Entsendeländer	22
7.1 Die EU-8-Länder	22
7.2 Das Beispiel Polen	22



8. Gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Auswirkungen für Großbritannien	23
8.1 Zunahme der erwerbstätigen Bevölkerung und Wachstum	23
8.2 Fach- und Arbeitskräftemangel	24
8.3 Positive Voraussetzungen für den Arbeitsmarkt	24
8.4 Kulturelle Vielfalt	24
9. Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise	24
9.1 Polen	24
9.2 Die baltischen Staaten	25
9.3 Zukunftsaussichten für die polnische Emigration	25
10. Zusammenfassung	25
Literatur	28
Anhang	30



1. Einleitung

Am 1. Mai 2004 wurde die Europäische Union (EU) um folgende acht postkommunistische Länder (EU-8) erweitert: Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Im Januar 2006 traten dann auch Rumänien und Bulgarien (EU-2) der EU bei. Großbritannien, Irland und Schweden waren 2004 die einzigen Länder, die ihre Arbeitsmärkte uneingeschränkt für Arbeitnehmer aus den sogenannten Neuen Mitgliedstaaten (NMS) öffneten; andere Länder führten Übergangsregelungen ein. Die Zuwanderung aus den EU-8-Ländern, vor allem aus Polen nach Großbritannien, fand in einem wesentlich größeren Umfang statt als erwartet. In diesem Bericht wird zunächst die in Großbritannien geführte öffentliche Debatte über diese Zuwanderung untersucht. In den folgenden Kapiteln wird zudem der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die Migration auf die Arbeitsmärkte, das Sozialsystem sowie auf die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt hatte und hat. Es werden die Reaktion der Gewerkschaften und die Abwanderung aus der Perspektive der Entsendeländer sowie die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt dieser Länder erörtert und abschließend die wichtigsten Schlüsse ermittelt.

2. Die öffentliche Debatte zum Thema Zuwanderung

2.1 Die Position der britischen Regierung zur EU-Erweiterung

Die 1997 ins Amt gewählte *New Labour*-Regierung war in den Jahren vor 2004 stets eine konsequente Befürworterin der EU-Erweiterung. Im April 2003 veröffentlichte sie eine Folgenabschätzung zum Gesetzentwurf zur EU-Erweiterung, in dem sie ihre Ansichten über die erhofften positiven Folgen der Erweiterung darlegte. Zu diesen positiven Folgen gehörten:

- ein sichereres und stabileres Europa;
- ein größerer Markt für den Handel mit Waren und Dienstleistungen, denn der britische Handel mit den Beitrittskandidaten wuchs schneller als der mit den Mitgliedstaaten;

- ein erhöhtes Wirtschaftswachstum in der EU (14 Prozent davon würde auf Großbritannien entfallen);
- die Möglichkeit für britische Unternehmen, ihre Investitionen in den Bewerberländern zu erhöhen;
- ein vermindertes Risiko für Verbraucher (und Unternehmen), weil die Beitrittskandidaten sich an die Standards und Verordnungen der EU halten würden, einschließlich der im Bereich des Umweltschutzes;
- eine mögliche Vergrößerung der Auswahl von Arbeitskräften zur Beseitigung des Arbeitskräftemangels (insbesondere bei qualifizierten Beschäftigten).

In dem Papier hieß es weiter, dass auf britische Unternehmen keine regulatorischen Mehrbelastungen zukommen würden – abgesehen davon, dass die britischen Tochterunternehmen in den Bewerberländern dann auch den EU-Verordnungen Folge zu leisten hätten (House of Commons Library 2003).

Als Reaktion auf die in den Medien zum Ausdruck kommenden Ängste beschloss die Regierung nach einigen Diskussionen, dass die Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern (EU-8) zwar nach Großbritannien kommen und arbeiten dürften, sich aber bei der Regierung registrieren lassen müssten, wenn sie eine Stelle annähmen. Dieses unter dem Namen *Workers Registration Scheme* (WRS) bekannte Arbeitnehmerregistrierungssystem galt für alle Arbeitnehmer in den ersten zwölf Monaten ihrer Beschäftigung in Großbritannien. Arbeitgeber machten sich strafbar, wenn sie nicht-registrierte EU-8-Arbeitnehmer beschäftigten. Die Arbeitnehmer mussten für die Registrierung eine Gebühr von 70 Pfund entrichten. Diese Gebühr stieg seitdem kontinuierlich und beträgt gegenwärtig 90 Pfund.

Das WRS wurde zwar an das Sozialversicherungssystem geknüpft, doch die Regierung verkündete in letzter Minute an jenem 1. Mai 2004 ein Gesetz, welches das Recht auf Sozialleistungen für Zuwanderer einschränkte. Diesem Gesetz zufolge hatten EU-8-Arbeitnehmer nach ihrer Registrierung und Arbeitsaufnahme zwar Anspruch auf sogenannte »beschäftigungsabhängige« Leistungen wie Steuergutschriften für Niedrigverdiener und Kindergeld, allerdings nicht auf andere Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld (Beihilfe für Arbeitssuchende) oder Sozialwohnungen, bevor sie nicht über einen Zeitraum von

mindestens zwölf Monaten gearbeitet hatten und registriert waren.

Nachdem das WRS für die EU-8-Länder drei Jahre in Kraft war, entschied die Regierung 2007, den Bürgern Bulgariens und Rumäniens (EU-2) nicht denselben Zugang zum britischen Arbeitsmarkt zu gewähren. Die EU-2-Arbeitnehmer könnten sich stattdessen auf ein branchenabhängiges Kontingent an befristeten Arbeitsplätzen im Bereich der Lebensmittelherstellung (3 500 jährlich) oder als Saisonarbeiter in der Landwirtschaft (21 500) bewerben. Beide Programme zielen insbesondere auf junge Arbeitskräfte (unter 35-Jährige) ab. Außerhalb dieser spezifischen Programme unterliegen die EU-2-Bürger denselben Restriktionen wie Nicht-EU-Bürger, dürfen allerdings Unternehmen gründen, also beispielsweise als Selbstständige tätig werden.

2.2 *New Labour*-Regierung und Europa

Premierminister Tony Blair hielt im Februar 2000 in Brügge eine Grundsatzrede, in der er deutlich zu machen versuchte, dass sein Ansatz zu Europa ein deutlicher Kurswechsel gegenüber der Europapolitik der vorhergehenden konservativen Regierungen sei. Er äußerte, dass Großbritanniens Zukunft die eines führenden Partners in Europa sei; dieser Ansatz charakterisierte in den folgenden Jahren zumindest die Rhetorik der Regierung, auch wenn Großbritannien sich weiterhin sperrte, die neuen EU-Sozialverordnungen anzunehmen. Der Aufbau intensiver diplomatischer Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) wurde zur Priorität der britischen Regierung und mit Nachdruck verfolgt. Man hielt die Kandidatenländer für aufgeschlossener gegenüber dem freien Handel und der neoliberalen Wirtschaftspolitik, für die sich *New Labour* in Europa stark machte, als einige der alten Mitgliedstaaten. Diese Überzeugung kam im Ansatz der britischen Regierung zur Freizügigkeit deutlich zum Tragen. Nachdem sie die EU-Erweiterung so energisch unterstützt hatte, wäre eine Einschränkung der Freizügigkeit für Bürger aus den neuen EU-Mitgliedstaaten dem Ursprungsgedanken abträglich gewesen. Die politischen Erwägungen wurden durch wirtschaftliche verstärkt. Die britische Volkswirtschaft hatte zu dem Zeitpunkt eine ziemlich niedrige Arbeitslosenrate, insbesondere im Südosten Englands.

2.3 Position der oppositionellen *Conservative Party*

Die oppositionelle *Conservative Party* (»Tories«) sprach sich zwar auch für die EU-Erweiterung aus, nahm aber insgesamt eine euroskeptischere Haltung ein. Der damalige Parteivorsitzende Michael Howard vertrat die Ansicht, dass Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern in Großbritannien mindestens zwei Jahre lang eine Arbeitserlaubnis benötigten, die nur gegen den Nachweis erteilt werden solle, dass diese Arbeitnehmer »gebraucht« würden. Er sprach sich zudem dafür aus, den Neuankömmlingen jeglichen Anspruch auf Sozialleistungen zu verwehren (*Daily Mail*, 19.2.2004). Auch der damalige Oppositionssprecher zu den Themen Arbeit und Renten, David Willetts, stellte das Problem der Sozialleistungen in den Mittelpunkt und behauptete, dass die EU-8-Zuwanderer Anspruch auf Steuergutschriften haben würden, die »Millionen von britischen Familien« versagt wären (*Express*, 29.4.2004).

2.4 Die Medien

Je näher die EU-Erweiterung rückte, desto mehr breitete sich der in Teilen der britischen Presse schon immer zum Ausdruck gebrachte Widerstand gegen die Zuwanderung auch auf die geplante Freizügigkeit für Bürger aus der erweiterten EU aus. Eine vom gewerkschaftlichen Dachverband *Trade Union Congress* (TUC) herausgegebene Schrift wies auf die in Teilen der britischen Presse deutlich zutage tretende allgemeine Feindseligkeit gegenüber Einwanderern und Asylsuchenden sowie auf die Tatsache hin, dass die damalige *New Labour*-Regierung auf diese Skepsis offenbar mit einer härteren Gangart und strengeren Maßnahmen gegen Immigranten reagiere (Clark 2003). In dem Bericht hieß es, dass die Verwischung der Differenzierung zwischen Themen wie Schwarzarbeit, illegale Einreise, kriminelle Aktivitäten sowie illegaler Handel durch Medien und Regierung zu einem generellen Misstrauen gegenüber Einwanderern beitrage. Es ist schwer zu sagen, ob die Art der Medienberichterstattung die öffentliche Einstellung bestimmte oder ob einige Leitartikel so verfasst wurden, weil in der Öffentlichkeit eine zunehmende Sorge über die Zuwanderungen zu erkennen war. Sicher ist jedoch, dass der Fokus der Medien auf Berichte über Flüchtlinge, Asylbewerber, Ein- und Zuwanderer zwischen 1996 und 2006 um 62 Prozent zunahm (Baker 2007). Nur in wenigen dieser Berichte wurden die Zuwanderer in einem posi-

tiven Licht dargestellt. Stattdessen wurden sie von der Presse – insbesondere in Wahlkampfzeiten – häufig als »Problemfall« bezeichnet.

Für die Erstellung des vorliegenden Berichts analysierten wir Artikel aus überregionalen britischen Zeitungen, die sich zwischen Juni 2003 und November 2004 mit den Themen Zuwanderung und EU-Erweiterung befassten. Hierbei ließ sich eine Spaltung beobachten zwischen den Publikationen, die sich generell für eine Arbeitnehmerfreizügigkeit (zumindest innerhalb der EU) aussprachen, und denen, die sowohl der Einwanderung als auch der EU generell ablehnend gegenüberstanden. Die Sorge davor, dass Bürger aus den Beitrittsländern nach Großbritannien kommen und dort in erster Linie von Sozialleistungen profitieren könnten, wurde jedoch immer wieder und von Zeitungen aller politischen Ausprägungen im Vorfeld der EU-Erweiterung aufgegriffen.

Für die der Freizügigkeit eher feindlich gegenüberstehenden Medien (allen voran die rechtsgerichteten Tageszeitungen *Daily Mail* und *Express*) stand insbesondere die Furcht davor im Vordergrund, dass jede Menge Sinti und Roma kommen würden – nicht um zu arbeiten, sondern um Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Unsere Untersuchung der Presseberichterstattung ergab, dass eher selten von möglichen Auswirkungen auf Löhne oder Jobaussichten für bereits im Land lebende Arbeitnehmer die Rede war und diesem Thema auch kein großer Stellenwert eingeräumt wurde. Das erklärt sich vielleicht dadurch, dass die EU-Erweiterung zu einem Zeitpunkt erfolgte, als die Arbeitslosenrate in Großbritannien sehr niedrig war und die Reallöhne noch anstiegen.

Ein anderes, von allen Seiten angesprochenes und eng mit der Intensivierung der Debatte um Asyl, Einwanderung und Sozialleistungen zusammenhängendes Thema war die zunehmende Uneinigkeit innerhalb der Regierung im Vorfeld der EU-Erweiterung. Hier ging es in erster Linie um die Befürchtung eines »Sozialleistungsmassentourismus«, der wiederholt von einigen Zeitungen vorhergesagt wurde. Es wurde über Streitereien zwischen Premierminister Tony Blair, der die Freizügigkeit befürwortete, und anderen Ministern der *New Labour*-Regierung berichtet, die sich besorgt zeigten, dass die Ängste der Öffentlichkeit vor Zuwanderungen weiter zunehmen und sich für die *Labour Party* bei den nächsten Wahlen negativ auswirken könnten. Ein politischer Berichterstat-

ter brachte dies in *The Independent on Sunday* so zum Ausdruck:

»Mr Blair's role as the friend of Eastern Europe has stirred up an ominous coalition of Conservatives, bigots, tabloids newspapers, and anxious intellectuals at home, forcing him to choose which matters more, his strategy for Europe or popularity at home.« (McSmith 2004)

In den kurz nach der EU-Erweiterung stattfindenden Wahlen zum Europaparlament (und Bürgermeisterwahlen von London) stand die Regierungspolitik des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt gleich auf dem Prüfstand. Weder die regierende *Labour Party* noch die oppositionelle *Conservative Party*, die für eine eingeschränktere Freizügigkeit eingetreten war, schnitten bei den Wahlen gut ab. Beide mussten einen Stimmenrückgang (von 5,4 beziehungsweise neun Prozent) hinnehmen. Der große Gewinner war die euroskeptische britische *Independence Party*, die mehr als 16 Prozent der Stimmen und zwölf Sitze gewinnen konnte. Die noch weiter rechts angesiedelte *British National Party* (BNP) kam nicht über die Fünfprozenthürde und erhielt folglich keinen Sitz. Für Großbritannien war die Wahlbeteiligung mit 38,5 Prozent bei einer Europawahl ziemlich hoch, im Vergleich zur durchschnittlichen Wahlbeteiligung in Europa von 45,5 Prozent allerdings immer noch sehr niedrig.¹ Die EU-Erweiterung könnte sich – allerdings wohl kaum entscheidend – auf das Wahlergebnis ausgewirkt haben.

Die Medien waren nach wie vor zuwanderungsfeindlich eingestellt, insbesondere nachdem im November 2004 deutlich wurde, dass die Zahl der aus den EU-8-Ländern nach Großbritannien kommenden Arbeitssuchenden von der Regierung (und selbst von denen, die der Öffnung des britischen Arbeitsmarktes kritisch gegenübergestanden hatten) enorm unterschätzt worden war. Das britische Innenministerium hatte einen Bericht mit dem Titel *The Impact of EU Enlargement on Migration Flows* herausgegeben, in dem die Nettozuwanderung auf jährlich 13 000 geschätzt worden war. Dies war eine ganz erhebliche Unterschätzung, denn die tatsächliche Zahl lag vermutlich eher bei 100 000 (siehe folgende Kapitel).

1. Zu den Wahlergebnissen siehe BBC unter www.bbc.co.uk und zur Wahlbeteiligung siehe unter http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/en/turnout_en.html (aufgerufen im Februar 2011).

2.5 Öffentliche Meinung

Meinungsumfragen sind bekanntermaßen eher stumpfe Werkzeuge zur Messung komplexer Meinungen, Politiker schenken ihnen jedoch große Beachtung und versuchen natürlich auch, sie zu beeinflussen.

Das Meinungsforschungsinstitut *Ipsos MORI* fragte in verschiedenen zwischen 1998 und 2008 durchgeführten Umfragen unter anderem danach, ob Befragte der Meinung seien, dass es »zu viele Immigranten« gäbe. Die Zustimmungsraten aller Befragten zu dieser Aussage war 2001 mit 54 Prozent am niedrigsten und 2007 mit 68 Prozent am höchsten (House of Lords 2010). Bei Fragen zur relativen Gewichtung der Einwanderung (im Vergleich zu anderen Themen) ergab sich allerdings ein etwas gemischteres Bild. Im Mai 1997 hielt fast keiner der Befragten Immigration für das größte Problem, wohingegen dieses Thema Ende 2006 schon wesentlich häufiger von den Befragten als ein gesellschaftliches Schlüsselproblem genannt wurde. Innerhalb der nächsten 18 Monate wurde allerdings vieles von der Wirtschaftskrise überschattet, die der Bevölkerung nach wie vor die größten Sorgen bereitet (Ipsos MORI 2010). Nichtsdestotrotz erachteten in einer nach den Parlamentswahlen von 2010 durchgeführten Meinungsumfrage 52 Prozent das Thema »Einwanderung« als einen entscheidenden Faktor für die Wahlniederlage der *Labour Party*.

Während das Thema »Europa« für viele Befragte in den späten 1990er Jahren noch wichtig war, wurde es Ende 2008 von so wenig Befragten wie nie zuvor seit 1988 für bedeutsam gehalten. Das lässt darauf schließen, dass die Themenbereiche »Zuwanderung« und »Europa«, zumindest von denjenigen, die an den Meinungsumfragen teilgenommen haben, als nicht direkt im Zusammenhang stehend wahrgenommen werden. Dies wird auch durch die Tatsache bestätigt, dass der viel Aufsehen erregende Arbeitskampf gegen die Entsendung von Arbeitnehmern, der Anfang 2009 auf einer Baustelle in Lyndsey stattfand (und von dem später noch die Rede sein wird), offenbar nicht bewirkte, dass die Themen »Immigration« oder »Europa« bei der *Ipsos MORI*-Befragung nach den wichtigsten Problemen wieder häufiger genannt wurden.

Auf direkte Fragen, ob Zuwanderung wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen könne, äußerten die Befragten sich eher skeptisch. Das Internet-Meinungsforschungsinstitut *YouGov* fand 2006 heraus, dass 52 Prozent der befrag-

ten Briten der Aussage *nicht* zustimmten, dass Großbritannien Zuwanderer zur Verrichtung von Arbeiten brauche, welche die Briten selbst nicht erledigen würden. In der im Auftrag der britischen Regierung durchgeführten Umfrage zur sozialen Einstellung (*British Social Attitude Survey*) waren 16 Prozent der Befragten im Jahr 1995 der Meinung, Zuwanderer seien gut für die Wirtschaft. Diese Zahl stieg in der Umfrage von 2003 auf 21 Prozent, wobei aber auch die Zahl derer, die nicht dieser Meinung war, von 36 auf 39,7 Prozent anstieg (House of Lords 2010). In einer unlängst in mehreren europäischen Staaten durchgeführten Umfrage sprachen sich 54 Prozent der befragten Briten dagegen aus, dass Bürger aus anderen EU-Ländern in Großbritannien einen Arbeitsplatz bekommen sollten (*Financial Times* 2009).

Hier zeigt vermutlich die unter Punkt 2.4 beschriebene Berichterstattung in den Medien Wirkung. Dass einige Arbeitgeber und Kommentatoren die EU-8-Bürger im Gegensatz zu den in Großbritannien geborenen Arbeitern oder Sozialleistungsempfängern als »hart arbeitend« beschrieben, hat vermutlich auch einiges an Missgunst hervorgerufen. Umstritten waren ebenfalls die Äußerungen einiger Arbeitgeber, dass Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern eine bessere »Arbeitsmoral« als die Briten hätten. In einigen Fällen hing das vor allem mit deren Bereitschaft zusammen, Überstunden zu machen.

2.6 Gewerkschaften

Der bereits erwähnte britische Gewerkschaftsdachverband TUC war entschiedener Befürworter sowohl der EU-Erweiterung als auch der Arbeitnehmerfreizügigkeit, da er die Ansicht vertrat, dass Einschränkungen der Freizügigkeit nicht nur die Fremdenfeindlichkeit schüren, sondern für viele Tausend EU-8-Arbeitnehmer unregelmäßige Arbeit und damit Schutzlosigkeit gegenüber extremer Ausbeutung und prekären Beschäftigungsverhältnissen bedeuten würde. Diese Position wurde im Allgemeinen auch von den meisten großen der TUC angeschlossenen Gewerkschaften vertreten, obwohl von den Gewerkschaften der Bauindustrie Bedenken in Bezug auf die Entsendung von Arbeitern laut wurden.

Nach den inoffiziellen Arbeitsniederlegungen im Jahr 2004 aus Protest gegen die angebliche Lohnunterbietung durch belgische Bauunternehmer, die wiederum portugiesische Arbeiter beschäftigten, wurden diese Be-

denken von in Großbritannien ansässigen Bauunternehmen vorgebracht, die sich an die landesweit geltenden Tarifvereinbarungen für die Maschinenbau- und Bauindustrie *National Agreement for the Engineering Construction Industry* (NAECI) hielten. Die Gewerkschaften waren der Meinung, dass die nationalen Vereinbarungen in der Branche durch die Auftragsvergabe an nicht-britische Bauunternehmen gefährdet würden. Dabei ging es gleichermaßen um den minimalistischen Ansatz der britischen Regierung zur EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern wie um die Wahrscheinlichkeit weiterer Entsendungen. In Großbritannien bestehen nur noch sehr wenige landesweit geltende Tarifverträge; die Bauindustrie bildet hier mit gleich mehreren noch gültigen Tarifvereinbarungen (darunter das NAECI) eine Ausnahme. Diese sind jedoch nicht rechtsverbindlich und die *Labour*-Regierung gab mit keinem Wort zu verstehen, dass jeder Tarifvertrag »allgemeingültig« sei, so dass in diesem Fall die Entsenderichtlinie galt. In Großbritannien wurde keine spezifische Gesetzgebung eingeführt, um die Entsenderichtlinie in Kraft treten zu lassen. Die in den britischen Verordnungen zu landesweiten Mindestlöhnen und zu Arbeitszeiten festgeschriebenen Bedingungen, die für alle Arbeitnehmer in Großbritannien gelten, wurden als ausreichend erachtet.

Die britischen Gewerkschaften in der Baubranche wollten erreichen, dass die Regierung den Tarifvertrag auch als auf entsandte Arbeitnehmer anwendbar erklärt. Sie beriefen sich dabei auf die besonderen Gegebenheiten des Baugewerbes und auf ein zwischen der *Labour Party* und den ihr angegliederten Gewerkschaften vor den Wahlen von 2005 geschlossenes Abkommen – das *Warwick Agreement* –, das die eher vage Zusicherung enthielt, die Entsenderichtlinie werde nicht zu Lohnunterbietungen führen. Die Regierung ergriff diesbezüglich aber keinerlei Maßnahmen.

Nach der EU-Erweiterung gab es als Reaktion darauf, dass Bauunternehmen portugiesische und italienische Arbeiter zu – vermeintlich – schlechteren Konditionen einstellte als sie im NAECI festgeschrieben waren, einen weiteren Ausbruch »wilder« Streikmaßnahmen in der Baubranche.

Auch die Seefahrgewerkschaften brachten ihre Besorgnis über mögliche Folgen für die Fährindustrie zum Ausdruck. Die NUMAST (*National Union of Marine Aviation and Shipping Transport*) reichte bei der Jahrestagung der

TUC 2001 einen Antrag ein, in dem sie (unter anderem) die Sicherstellung forderte, dass die Arbeitgeber keine billigeren Crews aus den Bewerber- oder anderen Ländern einsetzen würden, um die jetzigen europäischen Seefahrer zu ersetzen. Dies stand im Zusammenhang mit Problemen bezüglich der Zuständigkeitsbereiche und den Arbeitnehmerrechten der Seefahrer, für welche die britische Arbeitsgesetzgebung häufig nicht gilt. Letztendlich wurde über den Antrag nicht debattiert, da die Jahrestagung aufgrund des Anschlags auf das World Trade Center am 11. September 2001 in New York abgebrochen wurde.

2.7 Arbeitgeber

Die Arbeitgeberverbände sind zwar im Allgemeinen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, setzten hier aber unterschiedliche Schwerpunkte. Die eher kleinere Arbeitgeber repräsentierende britische Handelskammer reagierte auf Forderungen, den Zugang zum Arbeitsmarkt einzuschränken, mit der Äußerung, sie wolle in erster Linie Arbeitnehmer und keine Arbeitserlaubnisse. Der Verband der britischen Industrie *Confederation of British Industry* (CBI) schaltete sich unterdessen in die Debatte über Sozialleistungen ein und sprach sich dafür aus, dass die EU-8-Bürger erst nach längerer Zeit einen Anspruch darauf haben sollten. Der Verband der Zeitarbeitsfirmen in der Lebensmittelbranche (*Association of Labour Providers*) erhob starke Einwände gegen das WRS mit dem Argument, es sei dem Arbeitsmarkt nicht dienlich und werde von den Arbeitnehmern ignoriert, weil die Registrierungsgebühr für sie eine zu große finanzielle Hürde sei.

Einige Arbeitgeber sprachen sich mit dem Argument für die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus, dass diese dazu beitrage, die freien Stellen zu besetzen, die von der einheimischen Arbeiterschaft nicht besetzt werden könnten. Beispielsweise warb das Busunternehmen *FirstGroup* in Polen Busfahrer an und nahm an einer von der britischen Regierung anlässlich der EU-Erweiterung veranstalteten Arbeitsplatzmesse teil. Das Unternehmen veranstaltete noch bis 2007 in der Nähe Warschaws dreiwöchige Integrationskurse für Bewerber (*The Guardian*, 6.10.2007).



3. Die Zuwanderer aus den EU-8-Ländern

3.1 Zahl der Zuwanderer aus den EU-8-Ländern

Eine genaue und verlässliche Angabe zur Zahl der Zuwanderer aus EU-8-Ländern, die im Anschluss an die EU-Erweiterung in Großbritannien eine Erwerbstätigkeit aufnahmen, ist nahezu unmöglich. Zwar stehen zahlreiche Datenquellen zur Verfügung, jedoch weisen alle in der einen oder anderen Form Schwachstellen auf. Große Beachtung fand in diesem Zusammenhang allerdings das WRS, da es sehr spezifische Daten lieferte, regelmäßig aktualisiert wurde und einige recht detaillierte demografische und arbeitsmarktspezifische Aussagen ermöglichte.

Dieses System erfasst jedoch weder die selbstständig Tätigen noch die vielen Arbeitnehmer, die sich nicht registrieren lassen. Die Zahlen lassen außerdem keine Rückschlüsse darüber zu, wie viele Zuwanderer wieder abwandern und wie viele nach den ersten zwölf Monaten im Land bleiben. Eine vierteljährlich durchgeführte und auf einer Befragung der Haushalte basierende Arbeitskräfteerhebung gibt Auskunft über die nach Geburtsland und Nationalität aufgeschlüsselte Beschäftigungsentwicklung. Dabei handelt es sich um eine relativ kleine Erhebung, die daher kaum Detailinformationen liefern kann. Sie erfasst darüber hinaus nicht die vorübergehend im Land oder in unregelmäßigen Arbeitsverhältnissen Arbeitenden. Auch sind in diesen Erhebungen jene Erwerbstätige nicht repräsentiert, die keinen festen Wohnsitz haben. Die aus dem *International Passenger Survey* (IPS), einer Untersuchung zu grenzüberschreitenden Ein- und Ausreisen, gewonnenen Daten vermitteln eine Vorstellung von der Zahl der Abwanderungen, jedoch ist auch dies eine eher kleine Erhebung und die Bestimmung von Langzeitmigranten basiert auf den Absichtserklärungen der Befragten. Die registrierte Sozialversicherungsnummer ist ein nützlicher Indikator für Neuzuwanderer und erfasst auch Selbstständige und Arbeitslose, die vielleicht Sozialleistungen in Anspruch nehmen, sie lässt jedoch keine Rückschlüsse über Bewegungen innerhalb des Landes, über die Dauer des Aufenthalts oder über die Art der ausgeübten Tätigkeit zu.

Im Zuge der zwischen Juli und September 2003 durchgeführten Arbeitskräfteerhebung wurden 47 000 Erwerbstätige aus EU-8-Ländern ermittelt. Dies entspricht einem Anteil von weniger als 0,2 Prozent an der gesamten Er-

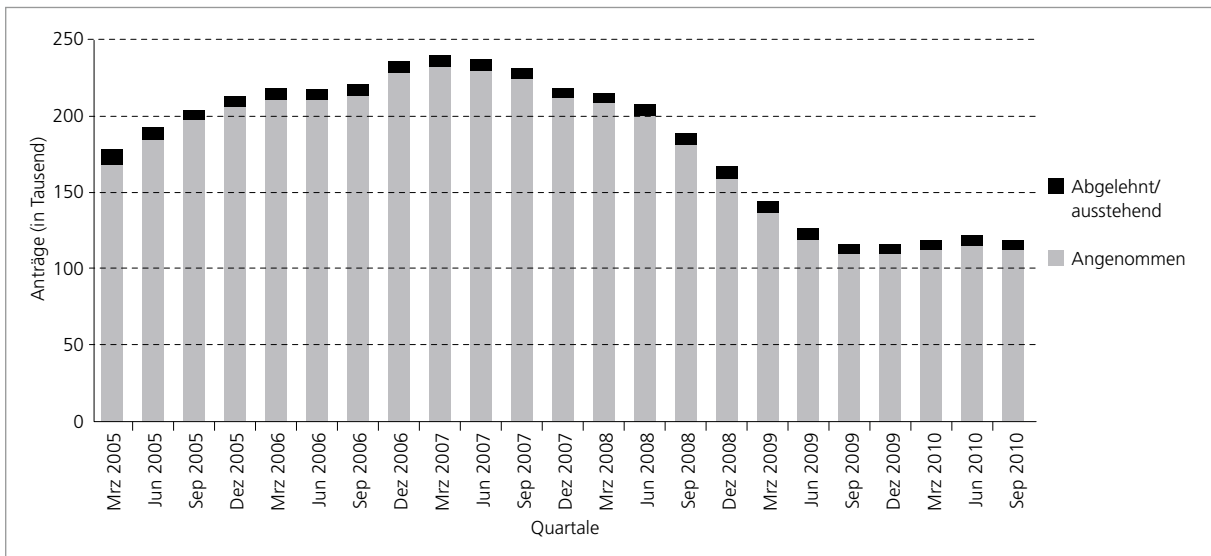
werbsbevölkerung Großbritanniens. Aus oben genannten Gründen dürfte die tatsächliche Zahl deutlich höher liegen, da insbesondere die Zuwanderer nicht erfasst sind, die ohne Arbeitserlaubnis arbeiten. Im Folgejahr stieg die Zahl auf 97 000 an, was zu einem immer noch geringen Anteil von 0,3 Prozent der arbeitenden Gesamterwerbsbevölkerung führte. Bis zum Jahr 2008 stiegen die Zahlen kontinuierlich und rasch auf 516 000 an (1,7 Prozent der Erwerbsbevölkerung), blieben dann bis zum Jahr 2010 nahezu unverändert bei etwa 500 000, um dann erneut anzusteigen. Die letzten Erhebungen von Juli bis September 2010 ergaben 593 000 Arbeitnehmer aus EU-8-Ländern, was etwa zwei Prozent der Gesamterwerbsbevölkerung entspricht. Zum Vergleich: Die Anzahl aller nicht aus Großbritannien stammenden Erwerbstätigen stieg von 2,59 Millionen im Jahr 2003 (9,1 Prozent der Gesamtarbeiterschaft) auf 3,89 Millionen im Jahr 2010 (13,3 Prozent) (Office for National Statistics 2010).

Diese Zahlen belegen, dass die Zuwanderung aus EU-8-Ländern zwar stark angestiegen ist, sie jedoch keineswegs für alle Veränderungen am Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung in Großbritannien verantwortlich ist. Tatsächlich ist nicht einmal die Hälfte der Veränderungen auf diese Zuwanderungszahlen zurückzuführen.

Wie aus der WRS-Registrierung hervorging, registrierten sich in den ersten zwei Monaten nach der EU-Erweiterung 24 000 Bürger aus EU-8-Ländern in Großbritannien als Arbeitnehmer. Ungefähr 60 Prozent der Registrierungen gingen allerdings von den Erwerbstätigen aus, die bereits vor Mai 2004 in Großbritannien lebten (Clark 2004). Die Anzahl der Anträge (von denen die meisten auch genehmigt wurde) stieg anschließend rapide an und erreichte im Jahr 2007 ihren Höchststand. Zu diesem Zeitpunkt lagen 845 000 Anträge vor, von denen 812 000 genehmigt wurden (McKay 2009). Bis Ende September 2009 wurden 895 000 Arbeitserlaubnisse erteilt und nur sehr wenig Anträge abgewiesen. Im Jahr 2007 beispielsweise wurden von 218 000 Anträgen nur 1 025 abgelehnt und 5 610 zurückgezogen (vermutlich weil die betreffenden Antragsteller ihre Arbeitsstelle aufgaben und/oder das Land verließen). Die Gründe für die Ablehnung der Anträge wurden nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt. Man kann aber vermuten, dass die Ablehnungen auf fehlende Nachweise der EU-8-Staatsbürgerschaft oder unzureichende Arbeitsnachweise zurückzuführen sind.



Abbildung 1: Anträge auf Registrierung und Antragserlaubnisse



Quelle: Home Office, Control of Immigration Quaterly Statistical Summer United Kingdom, Q3 2010

Aus der Grafik wird ersichtlich, dass die Zahl der Anträge nach 2007 deutlich zurückging, was auf die im Jahr 2008 einsetzende Rezession und die fallenden Wechselkurse zwischen dem Britischen Pfund und den EU-8-Währungen (insbesondere dem Złoty) zurückzuführen ist. In jüngerer Zeit (bis September 2010) ist allerdings wieder ein geringer Anstieg der Anträge (um zwei Prozent auf 110000 genehmigte Anträge) zu verzeichnen. Während die Zuwandererzahlen aus Polen sinken, steigt die Migration aus Lettland und Litauen. (Eine Erörterung der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise findet sich in Kapitel 9.)

3.2 Profil der Zuwanderer aus den EU-8-Ländern

Herkunftsländer

Die große Mehrheit der im Rahmen des WRS erfassten Zuwanderer war polnischer Herkunft. Insgesamt kamen 66 Prozent der Antragsteller zwischen Mai 2004 und September 2008 aus Polen, elf Prozent aus der Slowakei und neun Prozent aus Litauen. Von slowenischen Zuwanderern gingen hingegen nur sehr wenige Anträge ein (bis Ende September 2008 wurden lediglich 855 Arbeitserlaubnisse erteilt). Tabelle 1 liefert einige Erklärungen für den großen Zuwanderungsstrom aus Polen. Polen ist bei Weitem das bevölkerungsreichste der EU-8-Länder. Die hohen Arbeitslosenzahlen im Jahr 2004 waren sicherlich

ein ausschlaggebender Faktor, dennoch bleibt festzuhalten, dass nicht nur Arbeitslose abwanderten. Einige Erwerbstätige kündigten ihre Stellen und verließen ihr Land in der Hoffnung auf höhere Löhne. Es besteht folglich kein direkter Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeitsrate und Auswanderungsquote. Trotz steigender Arbeitslosenzahlen zeigten beispielsweise die Ungarn nur wenig Neigung zum Auswandern.

Tabelle 1: Arbeitslosenquote und Bevölkerungszahlen in den EU-10-Staaten

	Arbeitslose in Prozent 2004	Arbeitslose in Prozent 2010	Bevölkerung (in Mio.)
Bulgarien	12,1	10,1	7,5
Estland	9,7	16,0	1,3
Lettland	10,4	18,3	2,22
Litauen	11,4	18,3	3,34
Polen	19,0	10,0	38,0
Rumänien	8,1	6,9	21,48
Slowakische Republik	18,2	14,5	5,43
Tschechische Republik	8,3	7,7	10,49
Ungarn	6,1	11,7	10,02

Quelle: Eurostat

Alter und Geschlecht

Das Durchschnittsalter derjenigen, die nach 2004 in Großbritannien einwanderten, war vergleichsweise niedriger als das vorheriger Migrantengruppen. Der WRS-Registrierung zufolge waren 81 Prozent der zwischen 2004 und 2008 registrierten Erwerbstätigen zwischen 18 und 34 Jahre alt. Zahlen aus der – zwar nur bedingt vergleichbaren – Arbeitskräfteerhebung zeigen, dass in den Jahren von 2000 bis 2003 lediglich 75 Prozent der Zuwanderer im arbeitsfähigen Alter zwischen 16 und 35 Jahre alt waren (Clark und Drinkwater 2008). Im Gesamtdurchschnitt lag das Verhältnis von Männern und Frauen bei 57 zu 43, der Anteil der registrierten Frauen stieg jedoch in späteren Jahren an und machte im dritten Quartal 2008 schon 50 Prozent aus. Dies scheint sich mit neueren Zuwanderungstrends zu decken. Frauen stellen inzwischen die knappe Mehrheit der außerhalb von Großbritannien geborenen Erwerbstätigen.

Nur sieben Prozent der Zuwanderer hat Familienmitglieder, die unter 17 Jahre alt waren und lediglich 20 Prozent beantragten Kindergeld, obwohl registrierte und Sozialversicherung zahlende Zuwanderer einen Anspruch darauf haben (McKay 2009).

Qualifikationen

Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern sind zumeist gut ausgebildet, werden aber – selbst im Vergleich mit anderen Migrantengruppen – im Verhältnis zu ihren Qualifikationen am schlechtesten entlohnt und arbeiten häufig in gering qualifizierten Beschäftigungen (Currie 2008). Auch Untersuchungen von Dustmann et al. (2008) bestätigen die Beobachtung, dass Zuwanderer aus den EU-8-Ländern häufig hoch qualifiziert sind. 35 Prozent der Zuwanderer und nur 17 Prozent der einheimischen Bevölkerung Großbritanniens absolvierten eine Vollzeitausbildung von 21 Jahren. Schlechte Englischkenntnisse werden als Haupthinderungsgrund für das Finden besserer Arbeitsstellen genannt. 31,5 Prozent der EU-8-Zuwanderer (gegenüber 25 Prozent aller Migranten) gaben Sprachschwierigkeiten als Grund für die Probleme beim Finden oder Behalten eines Arbeitsplatzes an (Clark und Drinkwater 2008). Dustmann et al. werteten darüber hinaus Lohn und andere Daten aus und stellten die Entlohnung der verschiedenen Gruppen von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt den Vergütungen der in

Großbritannien geborenen Erwerbstätigen gegenüber. Die Gegenüberstellung ergab allgemein, dass die Entlohnung mit der Qualifikation stieg, bei der EU-8-Gruppe jedoch am wenigsten. Bei vergleichbarer Qualifikation war ihr Verdienst nur etwa halb so hoch wie der von in Großbritannien, den EU-15-Ländern (mit Irland als größtem Anteil) und Australasien geborenen Erwerbstätigen und lag sogar noch unterhalb der Vergütungen für Zuwanderer aus Asien und Afrika. Die Autoren gehen davon aus, dass dies auch darauf zurückzuführen ist, dass die britischen Arbeitgeber mit den Schul- und Ausbildungssystemen der jeweiligen Herkunftsländer nicht vertraut sind.

Absichten der Zuwanderer bezüglich ihrer Aufenthaltsdauer

Zuwanderer aus EU-8-Ländern tendieren häufig zu temporärer und/oder zirkulärer Migration (mehrere Aufenthalte, die zum Teil saisonabhängig sind) und sind sich oft nicht sicher über die Dauer ihres Aufenthalts. Die WRS-Daten belegen, dass ein Großteil der Zuwanderer zum Zeitpunkt der Registrierung die Absicht hat, nur wenige Monate in Großbritannien zu bleiben. 62 Prozent geben an, nur bis zu drei Monate im Land bleiben zu wollen (Sumption und Somerville 2010 sowie Clark und Drinkwater 2008). Es lässt sich nicht ermitteln, wie viele von ihnen langfristig bleiben, aber die Differenz zwischen der LFS-Zahl, der Anzahl der zu einem gegebenen Zeitpunkt anwesenden Zuwanderer, und der Gesamtzahl der WRS-Registrierungen lässt darauf schließen, dass rund die Hälfte der Zuwanderer wieder abwandert. Diese zirkuläre Migration ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass einige Arbeitnehmer keine festen Arbeitsverhältnisse haben und dass sich die Verkehrsverbindungen zwischen Großbritannien und den MOE-Ländern, insbesondere Polen, sehr verbessert haben. Sind Arbeitnehmer bei Zeitarbeitsfirmen angestellt, sind sie flexibel und können jederzeit auch kurzfristig in ihre Heimatländer zurückkehren. Auch können geografische Entfernungen durch die sinkenden Kosten im Flugverkehr und die erweiterten Verbindungsmöglichkeiten, darunter Direktflüge mit Billigfluggesellschaften sowie regelmäßige Reisebusverbindungen in zahlreiche polnische und andere Städte Mittel- und Osteuropas, wesentlich einfacher überbrückt werden.

Beschäftigungsverhältnisse

53 Prozent der in den ersten zwölf Monaten nach der EU-Erweiterung registrierten Zuwanderer gaben an, als Zeitarbeitnehmer beschäftigt zu sein. Dies galt in besonderem Maße für die in der Landwirtschaft (76 Prozent) sowie in Verwaltung, Wirtschaft und Management Beschäftigten (79 Prozent).

Clark und Drinkwater zufolge gingen EU-8-Zuwanderer nach der EU-Erweiterung wesentlich seltener den Weg der Selbstständigkeit (Clark und Drinkwater 2008). Vor der EU-Erweiterung galt nämlich noch die Einschränkung, dass Zuwanderer aus EU-8-Ländern nur als Selbstständige Zugang zum Arbeitsmarkt in Großbritannien hatten, was zu dem Problem der Scheinselbstständigkeit führte. In der Baubranche ist dieses Problem generell virulent: Im Jahr 2009 wurden 300 000 bis 400 000 Scheinselbstständige in diesem Sektor vermutet (Harvey und Behling 2009), was allerdings in keinem direkten Zusammenhang mit der Zuwanderung steht. Auch in einigen Zeitarbeitsagenturen müssen Arbeitnehmer Verträge unterzeichnen, in denen sie sich als selbstständig deklarieren.

3.3 Beschäftigungssektoren

Tabelle 2: Wichtigste Beschäftigungssektoren nach Anteil der registrierten Arbeitnehmer 2008

Branche	Anteil in Prozent
Verwaltung, Wirtschaft und Management	39
Hotel- und Gaststättengewerbe	19
Landwirtschaft	10
Produktion	7
Lebensmittel-, Fleisch- und Fischverarbeitung	5

Quelle: McKay 2009

Tabelle 3: Wichtigste Beschäftigungen nach Anteil der registrierten Arbeitnehmer 2008

Beschäftigung	Anteil in Prozent
Industrielle Fertigung	27
Lagerarbeiter	8
Packer	6

Quelle: McKay 2009

Durch die Zuordnung vieler Zeitarbeitsbeschäftigter in die Kategorie »Dienstleistungen« wird verschleiert, dass es sich bei den Tätigkeiten überwiegend um befristete, niedrig qualifizierte und manuelle Arbeiten in der Lebensmittelverarbeitung sowie in der Herstellung und im Versand handelt. Die Zahlen machen deutlich, dass britische Arbeitgeber keineswegs (wie in der ursprünglichen Analyse der Regierung vorausgesagt) einen Fachkräftemangel ausglich, sondern vielmehr den Pool an schlecht bezahlten, flexiblen Arbeitskräften vergrößerten.

3.4 Entlohnung und Arbeitszeit

Die WRS-Antragsteller mussten Angaben zu ihrem Stundenlohn vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben machen. Zwischen Oktober 2007 und September 2008 gaben 68 Prozent der Befragten Stundenlöhne zwischen 4,50 Pfund (5,20 Euro) und 5,99 Pfund (6,90 Euro) an. Der nationale Mindestlohn betrug zu dieser Zeit 4,50 Pfund (5,20 Euro) für die 18- bis 21-Jährigen und 5,52 Pfund (6,40 Euro) für alle älteren Arbeitnehmer (>22 Jahre). 24 Prozent gaben an, einen Stundenlohn zwischen sechs Pfund (6,93 Euro) und 7,99 Pfund (9,23 Euro) zu erhalten.

Nur sehr wenige der unter der WRS registrierten Arbeitsmigranten gingen einer Teilzeitbeschäftigung nach: 96 Prozent der Befragten erklärten, mehr als 16 Stunden, und 86 Prozent mehr als 35 Stunden pro Woche zu arbeiten.

3.5 Regionale Verteilung

Die Zuwanderer aus den EU-8-Ländern sind im Vergleich zu früheren Zuwanderungswellen geografisch wesentlich weiter verstreut. Auch Gebiete, die bis dahin wenig Erfahrung mit Zuwanderern hatten, wurden für Migranten als Ziel attraktiv. Dies war speziell in ländlichen Gebieten auffällig (Clark 2004). Dadurch konzentrierte sich die Zuwanderung weniger in den städtischen Ballungsräumen: Im Jahr 2008 wohnten 38 Prozent der Immigranten aus anderen Ländern, nur 26 Prozent der Zuwanderer aus den EU-8-Ländern und nur neun Prozent der in Großbritannien geborenen Erwerbstätigen in London (Sumption und Somerville). Zwischen 2004 und 2006 lebten 23 Prozent der unter der WRS registrierten Arbeitnehmer aus EU-8-Ländern in ländlichen Gebieten. Dieser Anteil ist



zwar geringfügig niedriger als der Anteil der in diesen Gebieten lebenden Gesamtbevölkerung (circa 25 Prozent), jedoch proportional erheblich höher als ihr Anteil an Zuwanderern insgesamt (Commission for Rural Communities 2007).

4. Auswirkungen auf den britischen Arbeitsmarkt

4.1 Löhne

Aus den meisten volkswirtschaftlichen Untersuchungen geht hervor, dass sich die Zuwanderung nur sehr gering oder gar nicht auf die Löhne und die Beschäftigung der einheimischen Arbeitnehmer auswirkt. In Großbritannien sind allerdings in dieser Hinsicht Schwachstellen bei den verfügbaren Daten zu konstatieren, aber auch aktuellere Untersuchungen untermauern diese Vermutung.

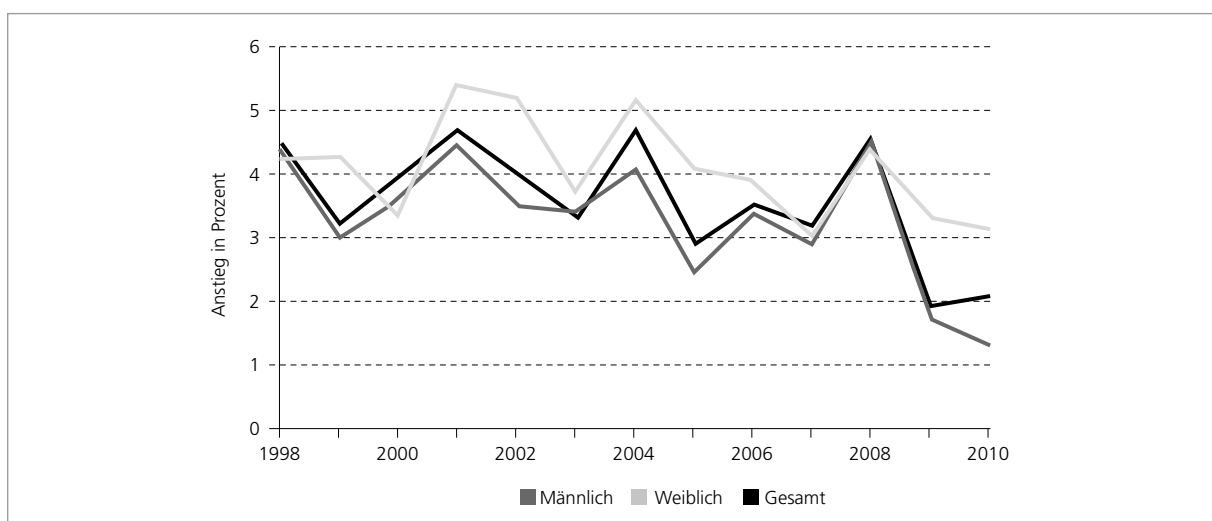
Aus Abbildung 2 ist ersichtlich, dass die Bruttowochenlöhne von Vollzeitbeschäftigten zwischen 2005 und 2008 stiegen. Dieser Zeitraum fällt mit dem größten Zustrom von EU-8-Arbeitnehmern zusammen. Dass die Löhne nach 2008 nicht weiter so anstiegen wie zuvor ist auf die Wirtschaftskrise und ihre Folgen zurückzuführen. Nach 2008 verließen einige EU-8-Arbeitnehmer das Land und die Zahl der neu ins Land kommenden Arbeitnehmer ging erheblich zurück.

Tabelle 4 bietet einen groben Überblick über die Verteilung der Zuwanderer auf die verschiedenen Beschäftigungskategorien. Es zeigt sich, dass die kürzlich Zugewanderten, zu denen die meisten EU-8-Arbeitnehmer gehören, überproportional häufig Beschäftigungen im Niedriglohnbereich ausüben. Dies wird auch in Tabelle 5 bestätigt, aus der abzulesen ist, dass Osteuropäer zwischen 2004 und 2005 zwar nur knapp 24 Prozent der kürzlich Zugewanderten, aber mehr als 41 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor ausmachen.

Ruhs und Anderson machen geltend, dass die von den Arbeitsmigranten verrichteten Arbeiten im breiteren Kontext des britischen Arbeitsmarktes zu sehen sind, auf dem es zu einer Ausweitung der Beschäftigungen im Dienstleistungssektor kam und immer mehr Tätigkeiten entstanden, für die keine Ausbildung oder Berufserfahrung erforderlich sind, was zu einer Ausweitung des Niedriglohnbereichs und einer Zunahme von Beschäftigungen für gering Qualifizierte führte. Goos und Manning (2007) verweisen auf eine stärkere Polarisierung zwischen »sehr schlechten« und »sehr guten« Arbeitsplätzen und auf eine Abnahme von »mittelmäßigen Beschäftigungen«.

Die ökonometrischen Befunde zu den Auswirkungen auf die Löhne sind widersprüchlich. Dustmann et al. behaupten, dass die Zuwanderung einen leicht positiven Lohneffekt gehabt habe, insbesondere im mittleren Lohnbereich (Dustmann/Frattini und Preston 2007). An-

Abbildung 2: Anstieg des durchschnittlichen Bruttowochenlohns von Vollzeitbeschäftigten nach Geschlecht in Großbritannien (in Prozent)



Quelle: Office for National Statistics 2010



Tabelle 4: Prozentualer Anteil von Arbeitsmigranten nach Berufsgruppen und Durchschnittseinkommen 2004 und 2005

	Einheimische	Im Ausland Geborene		Durchschnitts-löhne
		Früher Zugewanderte	Kürzlich Zugewanderte	
Fachleute	5,7	9,9	7,9	17,3
Arbeitgeber und Geschäftsführer	15,3	15,2	8,9	16,5
Angestellte	42,1	39,7	34,8	10,7
Vorarbeiter und Anleitende	8,1	6,8	4,6	8,4
Gelernte und angelernte Arbeiter	15,9	14,8	23,7	7,6
Ungelernte Hilfsarbeiter	4,0	3,6	8,3	6,4
Beschäftigte im Dienstleistungsbereich	1,6	1,8	7,4	5,4
Selbstständige	7,2	7,9	4,3	–

Quelle: Dustmann, Frattini und Preston 2007

Tabelle 5: Herkunft und Verdienst der Zuwanderer 2004 bis 2005

	Herkunft der Arbeitsmigranten (in Prozent)		Prozentualer Anteil in der untersten Lohngruppe	
	Früher	Kürzlich	Früher	Kürzlich
Westeuropa	23,0	15,4	24,5	9,4
Osteuropa	6,6	23,9	6,6	41,4
Indischer Subkontinent	20,3	13,7	20,2	13,0
Andere Herkunft	50,1	47,0	48,7	36,0

Quelle: Dustmann, Frattini und Preston 2007

dere Wissenschaftler stellten wiederum eine leicht negative Entwicklung fest, vor allem im Dienstleistungsgewerbe mit angelernten und ungelernten Arbeitskräften (Blanchflower/Shadforth 2009 und Nickell/Saleheen 2008), in dem erst kürzlich zugewanderte EU-8-Arbeitnehmer mit einheimischen Arbeitnehmern im Billiglohnbereich konkurrieren. Aber auch in diesem Bereich hat die Zuwanderung wohl letztlich nur eine sehr geringe Auswirkung auf die Lohnentwicklung gehabt. Laut dieser Studien sind die Reallöhne zuvor jährlich im Durchschnitt um 4,25 Prozent beziehungsweise 18 Pence in der Stunde gestiegen. Die Zuwanderung habe diesen Anstieg um 0,7 Pence gemindert (Dustmann/Frattini und Preston 2007). Zudem heißt es dort, dass sich dies in Zukunft auch ändern könne, weil die EU-8-Arbeitnehmer ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt stetig verbessern würden. Anderen Untersuchungen zufolge, die sich

mit der kürzlich erfolgten Zuwanderung befassen, hatte diese eine weitgehend positive Auswirkung. Demnach gibt es keinerlei Hinweise auf irgendeinen negativen Effekt auf die Lohnentwicklung (Gilpin/Henty/Lemos/Portes und Bullen 2006 sowie Portes und French 2005). Diese Beobachtungen sind jedoch nur bedingt auf andere Länder übertragbar.

Wie in Kapitel 4.3 dargelegt wird, spielte der Mindestlohn eine wichtige Rolle beim Schutz der Löhne im Niedriglohnbereich. In Kapitel 4.4 weisen wir jedoch auch darauf hin, dass die weitverbreitete Beschäftigung von Arbeitsmigranten durch Zeitarbeitsfirmen zusammen mit der Vereinbarung flexibler Arbeitsverträge auch bedeutet, dass den Arbeitgebern andere Strategien zur Kürzung der Lohnkosten zur Verfügung stehen.

4.2 Arbeitsplätze

Es liegt kein verlässlicher statistischer Beweis vor, dass die Zuwanderung von Arbeitern aus den EU-10-Ländern irgendwelche Auswirkungen auf die britischen Arbeitslosenzahlen hatte (ebd.). Blanchflower und Lawton vermuten, dass eher die durch eine steigende Zahl an EU-8-Zuwanderern ausgelöste »Angst« vor Erwerbslosigkeit und nicht die tatsächliche Arbeitslosigkeit in den gewerkschaftlich nicht organisierten Sektoren Druck auf die Löhne ausüben könnte (Blanchflower und Lawton 2010). Außerdem lässt ein Bericht der *Bank of England* darauf schließen, dass die Arbeitsmigranten die einheimischen Arbeitnehmer zwar nicht verdrängen, allerdings über zusätzliche Qualifikationen verfügen (Blanchflower 2007).

4.3 Die Rolle der Mindestlöhne

Aus einer Studie der *Low Pay Commission* ging hervor, dass der landesweit geltende Mindestlohn die Löhne im Niedriglohnbereich vor größeren negativen Auswirkungen geschützt hat (Dustmann/Frattini und Preston 2007). Es gibt Sektoren, in denen der Mindestlohn nicht gezahlt wird oder nur schwer durchzusetzen ist (beispielsweise im Hotel- und Gaststättengewerbe). Und das sind genau die Sektoren, in denen sich die zugewanderten Arbeitnehmer konzentrieren. Dass hier keine Mindestlöhne gezahlt werden, hat aber weniger mit der Präsenz von Arbeitsmigranten zu tun als vielmehr mit den Bedingungen innerhalb der jeweiligen Sektoren. Es deutet zwar kaum etwas darauf hin, dass Arbeitgeber Arbeitsmigranten häufiger als andere Arbeitnehmer mit Löhnen unterhalb des Mindestlohnsatzes bezahlen, aber sie haben Spielräume und Wege, ihre Lohnkosten auf andere Weise zu reduzieren. Vor allem können sie die Flexibilität der EU-8-Arbeitsmigranten ausnutzen. Als Beispiel sei hier der Fall des polnischen Busfahrers Piotr angeführt:

Der Fall des Busfahrers Piotr

Das britische Busunternehmen Coachco (Name geändert) kam 2005 nach Warschau und organisierte zur Anwerbung von Arbeitskräften eine Veranstaltung in einem Hotel. Den vielen an dieser Veranstaltung teilnehmenden Busfahrern wurde gesagt, sie würden den Mindestlohn von 5,40 Pfund verdienen, wenn sie nach Großbritannien kämen. Das war mindestens das

Dreifache ihres Stundenlohns in Polen. In der Woche darauf kündigten 20 Busfahrer und ein Mechaniker ihre Stellen in Polen und gingen nach Großbritannien, um für Coachco zu arbeiten. Der schriftliche Arbeitsvertrag war sehr knapp und besagte, dass es keine festgelegte Zahl an Arbeitsstunden pro Woche gäbe und dass von den Arbeitnehmern erwartet würde, nach Bedarf zu arbeiten. Das daraus resultierende Problem war nicht, dass sie zu viele Stunden arbeiten mussten, sondern dass sie häufig nicht einmal 40 Stunden pro Woche arbeiten konnten, weshalb sie wöchentlich viel weniger verdienten, als sie erwartet hatten. Als die Männer sich darüber beschwerten, mussten sie einen Englischtest absolvieren, den fünf nicht bestanden, worauf diese entlassen wurden.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass nicht alle polnischen oder aus anderen EU-8-Ländern zugewanderten Busfahrer solche Erfahrungen in Großbritannien gemacht haben. Viele von denen, die neben einheimischen Fahrern eingestellt wurden, und insbesondere jene, die in gewerkschaftlich organisierten Betrieben arbeiten, erhielten und erhalten ein fest vereinbartes monatliches oder wöchentliches Gehalt.

4.4 Zeitarbeit und Flexibilität

Um flexibler sein zu können und Einstellungszeiträume besser steuern zu können, bedienen sich Arbeitgeber immer häufiger der Möglichkeit von kurzfristigen Beschäftigungen durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern. Statistiken über das Ausmaß von Zeitarbeit in Großbritannien sind sehr widersprüchlich, wobei in den durch die offiziellen Arbeitskräfteerhebungen ermittelten Statistiken eine niedrige Ziffer auftaucht, während andere gewerbliche Quellen beträchtlich höhere Zahlen nennen. *The International Temporary Agency Employers Association*, ein internationaler Verband von Zeitarbeitsfirmen, zeigt auf, dass Großbritannien 2009 das europäische Land mit der höchsten Zeitarbeitsquote war, wobei die Leiharbeitnehmer einen Anteil von 3,6 Prozent der gesamten Arbeiterschaft ausmachten (verglichen mit 1,6 Prozent in Deutschland). Trotz der unterschiedlichen Einschätzungen der Größenordnung von Zeitarbeit für den Arbeitsmarkt, ist man sich grundsätzlich einig, dass die Zeitarbeiter am häufigsten in der Landwirtschaft, der Produktion (und hier insbesondere in der Lebensmittelverarbeitung),

im Bereich Großhandel/Vertrieb/Logistik, im Transportwesen und im öffentlichen Sektor (häufig mit Werk- oder Dienstleistungsverträgen) zum Einsatz kommen. Im Jahr 2008 arbeitete einer von vier Zeitarbeitnehmern ein ganzes Jahr lang am selben Arbeitsplatz. Dies lässt darauf schließen, dass Zeitarbeitsfirmen weniger dazu benutzt wurden, auf einen schwankenden Bedarf an Arbeitskräften zu reagieren, sondern den Arbeitgebern vielmehr als flexibles »Geschäftsmodell« dienten, mit dem Arbeitnehmer in unsicheren Arbeitsverhältnissen belassen werden konnten.

Arbeitsmigranten werden überproportional häufig von Zeitarbeitsagenturen beschäftigt. Aus WRS-Statistiken geht hervor, dass die Beschäftigung durch Zeitarbeitsfirmen die größte Beschäftigungskategorie für EU-8-Arbeitnehmer ist. Anderson et al. fanden in ihrer Studie zu polnischen und litauischen Arbeitnehmern heraus, dass diejenigen, die für Zeitarbeitsagenturen arbeiteten, häufiger über Probleme mit der Bezahlung, den Lohnabrechnungen und Urlaubstagen berichteten als die Beschäftigten mit festen Anstellungen (Anderson/Clark und Parutis 2007). Für Leiharbeitnehmer gelten darüber hinaus keine Tarifverträge. Die Gewerkschaft *Unite* versucht Minimumstandards für die Leiharbeitnehmer auszuhandeln, was ihr bei einem großen landesweiten Arbeitgeber auch gelungen ist.

Zeitarbeitsfirmen in der Fleisch- und Geflügelindustrie

In der britischen Fleisch- und Geflügelindustrie sind 88000 Arbeitnehmer beschäftigt, vorwiegend im Osten Englands und in den East Midlands. Schätzungen zufolge sind ein Drittel der Beschäftigten Arbeitsmigranten (davon in erster Linie Portugiesen und in jüngerer Vergangenheit auch EU-8-Arbeitnehmer). Ein wichtiges Merkmal dieser Industrie ist die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern. Die Hälfte der in einer Studie der britischen *Equality and Human Rights Commission* untersuchten Firmen rekrutierte mehr als 70 Prozent ihrer Belegschaft über Zeitarbeitsfirmen (EHRC 2010). Viele der Arbeitnehmer wurden mehrere Jahre lang als Zeitarbeiter über eine Agentur eingestellt und nicht von der Firma selbst.

4.5 Arbeitsbedingungen

Selbst da, wo die Arbeitsmigranten direkt von einer Firma eingestellt werden und ihnen ein fester Wochenlohn garantiert wird, weist einiges darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen in einigen der Sektoren, in denen viele EU-8-Arbeitnehmer arbeiten, sehr schlecht sind. Dem Bericht der *Equality and Human Right Commission* über Arbeitnehmer in der Fleisch und Geflügel verarbeitenden Industrie zufolge verstießen die Arbeitsbedingungen allgemein gegen gesetzliche Vorschriften wie den Gesundheitsschutz, die Sicherheit am Arbeitsplatz, die Arbeitnehmerrechte und das Gleichstellungsgesetz. Außerdem kam es zu Vergehen gegen ethisches Handeln und zu Verletzungen von Menschenrechten; der Umgang mit den Arbeitnehmern wurde sogar als »Affront gegen die Menschenwürde« bezeichnet. Der Bericht führt einen ganzen Katalog von Problemen – wie beispielsweise Beschimpfungen und schlechte Behandlung von schwangeren Arbeitnehmerinnen – auf. Im Fall der Arbeitsmigranten waren diese Probleme noch verschärft wahrnehmbar: Da hier bestimmte Nationalitäten als besonders gute Arbeiter gelten, was zu einer Absonderung und Spaltung durch diese positive Diskriminierung führte, waren Übergriffe unter den Arbeitnehmern unabdingbar: Es wurde über Nötigung und Eingriffe in die Privatsphäre berichtet, insbesondere wenn die Unterkunft an die Beschäftigung gebunden war. In einigen Fällen waren die Migranten sogar krimineller Ausbeutung ausgesetzt. Schlechte Eingliederung, Spannungen zwischen den Nationalitäten bis hin zu körperlichen Auseinandersetzungen wurden als Kennzeichen dieser Arbeitsplätze genannt (ebd.).

4.6 Der Einfluss der Gewerkschaften

In nicht gewerkschaftlich organisierten Sektoren oder Firmen ist es für arbeitende Migranten offenbar schwieriger, ihre Rechte und Ansprüche (zum Beispiel auf eine rechtmäßige Entlohnung von Überstunden oder auf Lohnabrechnungen) zu verstehen und geltend zu machen. Dies wird in gewerkschaftlich organisierten Betrieben naturgemäß wesentlich besser gehandhabt. Hier wird bereits bei der Wahl der Agentur auf deren Verfahrensweisen geachtet und auf die Übersetzung wichtiger Dokumente Wert gelegt. Darüber hinaus wird in solchen Betrieben auf Diskriminierung aufmerksam gemacht und gegen Schikanie vorgegangen. Arbeitnehmer wer-

den auf ihre Rechte, beispielsweise auf Beschwerdeverfahren, hingewiesen (ebd.).

4.7 Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Großbritannien

Zum besseren Verständnis der sich durch die Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten ergebenden Chancen und Herausforderungen muss man mit der Art und Weise vertraut sein, in der die Gewerkschaften auf dem britischen Arbeitsmarkt wirken.

Die Gewerkschaftsdichte lag 2005 in Großbritannien knapp unter 30 Prozent, allerdings war ein erheblicher Unterschied zwischen dem öffentlichen Sektor (mit einem Organisationsgrad von 60 Prozent) und dem privaten Sektor (mit einem Organisationsgrad von 20 Prozent) zu verzeichnen. Dies vermittelt jedoch noch keinen Gesamteindruck vom Einfluss der Gewerkschaften, denn zur Vervollständigung des komplexen Bildes gehören noch zwei weitere Maßstäbe: Bei 48 Prozent aller Arbeitsplätze gab es eine gewerkschaftliche Vertretung und die Lohn- und Arbeitsbedingungen von 35 Prozent aller Beschäftigten waren durch einen Tarifvertrag geregelt.

Mit diesen drei Maßstäben gemessen war der Einfluss der Gewerkschaften in den folgenden drei Branchen am niedrigsten: in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie bei den Dienstleistungen. Das ist insofern von Bedeutung, als dass dies genau die drei Branchen sind, in denen die meisten EU-8-Arbeitsmigranten Beschäftigung finden (wie an den Registrierungen unter dem WRS abzulesen ist). Dagegen spielten überwiegend im öffentlichen Sektor angesiedelte Branchen mit einem hohen Niveau an gewerkschaftlicher Organisation (öffentliche Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen) als potentielle Arbeitsbereiche für EU-8-Arbeitnehmer fast gar keine Rolle. Die Produktion (einschließlich der Lebensmittelverarbeitung) und das Baugewerbe gehören zu den Branchen mit mittlerem Organisationsgrad (siehe Anhang).

In Großbritannien zeichnet sich das System der Arbeitsbeziehungen durch eine freiwillige Beziehung zwischen den Sozialpartnern mit minimalem Eingriff durch den Staat aus. Seit 1979 ist ein Wandel in Richtung vermehrter gesetzlicher Einschränkungen der Gewerkschaftsarbeit zu verzeichnen, was mit gesetzlich festgeschriebe-

nen Arbeitnehmerrechten einhergeht, die überwiegend das Ergebnis von EU-Richtlinien sind. Daher ist das britische System der Arbeitsbeziehungen eine Mischung aus nicht rechtsverbindlichen Tarifvereinbarungen, wenig gesetzlich verankerter Mitwirkung an Gremien, die mit zwei oder drei der Sozialpartner besetzt sind, und einem Minimum an gesetzlich festgeschriebenen Arbeitnehmerrechten.

Der gewerkschaftliche Dachverband TUC besteht aus 58 Einzelgewerkschaften, die zusammen 6,5 Millionen Arbeitnehmer vertreten, kann jedoch auf keiner Ebene Tarifvereinbarungen beschließen.

Für ganze Sektoren geltende Tarifvereinbarungen sind, mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes, selten, und sektorenübergreifende Vereinbarungen gibt es gar nicht. In der Privatwirtschaft ist die Unternehmens- und Werksbene die dominierende Ebene für die Lohn- und Arbeitszeitgestaltung. Bei den öffentlichen Diensten sind die Tarifverhandlungen auf landesweiter Ebene immer noch die Norm. Tarifvereinbarungen sind aber freiwillige und keine rechtsverbindlichen Instrumente. Normalerweise werden die in den Tarifvereinbarungen ausgehandelten Bedingungen jedoch in die individuellen Arbeitsverträge aufgenommen, die rechtskräftig sind.

5. Aufgaben, Reaktionen und Strategien der Gewerkschaften

Die Größenordnung der Zuwanderung nach 2004, die geografische Verteilung der Zuwanderer und die Vielfalt der von ihnen ausgeübten Beschäftigungen stellte für die britischen Gewerkschaften eine große Herausforderung dar. In den Gewerkschaften breitete sich die Sorge über ein Sozialdumping aus, da in der EU und in Großbritannien durch die EU-8-Arbeitskräfte die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse zugenommen hatte. Die Möglichkeit, die Arbeitsmigranten anders zu behandeln, also schlechter zu entlohnen und unter schlechteren Arbeitsbedingungen einzustellen, stellte eine Gefährdung für den sozialen Zusammenhalt dar. Der Unmut über die Situation entlud sich im Januar 2009 in den inoffiziellen Arbeitsniederlegungen in der Baubranche unter dem Slogan *British Jobs for British Workers*. Anlass der Arbeitskämpfe war die Vergabe von Bauaufträgen an Unternehmen, die EU-15-Arbeiter zu Bedingungen beschäftigten, die deutlich unterhalb



der in Großbritannien tarifvertraglich vereinbarten Standards lagen. Diese Proteste erregten zwar viel Aufsehen, grundsätzlich aber waren die britischen Gewerkschaften, wie im Folgenden dargelegt wird, gegenüber den Arbeitnehmern aus den EU-8-Ländern positiv eingestellt und verfolgten einen proaktiven und integrativen Kurs. Die Zuwanderung von EU-8-Arbeitskräften wirkte sich auch positiv auf die Gewerkschaftsbewegung aus: Sie sorgte nicht nur für Zuwachs und mehr Vielfalt in der Mitgliedschaft, sondern eröffnete darüber hinaus die Möglichkeit für einen Einstieg und die Mitgliederwerbung in Sektoren mit bislang geringer Gewerkschaftsdichte.

5.1 Umgang mit der Zuwanderung aus den EU-8-Ländern

Auf die Einwanderungswellen der 1960er Jahre hatte der TUC zwar nicht ablehnend, jedoch mit Gleichgültigkeit reagiert. Er hatte sich zwar rhetorisch gegen Diskriminierungen gewandt, in der Praxis aber keinerlei Maßnahmen zum Umgang mit dem Problem ergriffen. In den 1970er Jahren bezog der TUC dann wesentlich deutlicher Stellung gegen Rassismus, was mit einem wesentlich stärkeren Engagement für die Gleichstellung von zugewanderten Arbeitnehmern einherging.

Auf die Zuwanderung von EU-8-Arbeitnehmern reagierten die britischen Gewerkschaften generell mit einer großen Aufnahmebereitschaft. Dies ist vor dem Hintergrund rückläufiger Mitgliedszahlen einerseits auf die Notwendigkeit zurückzuführen, in unregulierten und ungeschützten Arbeitsverhältnissen Beschäftigte zu mobilisieren, und andererseits auf die Größenordnung des Zustroms von EU-8-Arbeitnehmern auf den Arbeitsmarkt. Angesichts der unterschiedlichen und gegensätzlichen Diskurse über Zuwanderung ist die Wirkung einer starken, konsequenten und deutlichen Politik gegen Diskriminierung und Rassismus seitens der Gewerkschaften auf nationaler Ebene keinesfalls zu unterschätzen. In den meisten Gewerkschaften sind alle Maßnahmen von dieser Politik und Einstellung durchdrungen. In praktischer Hinsicht konnte der TUC das Innenministerium vor 2004 überzeugen, dem Informationsmaterial, das EU-8-Arbeitnehmer bei ihrer Registrierung unter der WRS erhalten, ein Merkblatt in acht Sprachen über Arbeitnehmerrechte und Gewerkschaftszugehörigkeit beizulegen. Dies baute auf einer erfolgreichen Kampagne der Gewerkschaften auf, die zum *Gangmasters (Licensing) Act* von 2004

führte, mit dem die Überlassung von Zeitarbeitnehmern (oft Arbeitsmigranten) in der Lebensmittelindustrie und Landwirtschaft geregelt wird.

5.2 Herausforderungen für die Gewerkschaften

Die Anwerbung und Organisierung von Arbeitsmigranten erwies sich für die Gewerkschaften als ein schwieriges Unterfangen. Die geografische Verteilung der EU-8-Zuwanderer, die Flexibilität auf den Stellenmärkten und die zentrale Rolle der Zeitarbeitsagenturen in Verbindung mit einer geringen Mitgliederdichte im privatwirtschaftlichen Sektor, in dem sich die zugewanderten Arbeitnehmer konzentrieren, wurde zu einer erheblichen Belastung für die Gewerkschaften, ihre Ressourcen und Finanzen (Fitzgerald und Hardy 2010).

5.3 Strategien der Gewerkschaften

Die Probleme bei der Lokalisierung, Anwerbung und Organisierung der Arbeitsmigranten erforderten Einfallsreichtum und innovative Strategien. Einer der von den Gewerkschaften berücksichtigten Faktoren war, dass sich eine ablehnende Haltung gegenüber der Präsenz von EU-8-Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt vermutlich negativ auf die Anwerbung und Organisierung der Neuankömmlinge auswirken würde.

Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften arbeiten mit Kommunen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), wie zum Beispiel den *Citizens Advice Bureaux* (CAB), einem Zusammenschluss von durch die lokalen Behörden teilfinanzierten Hilfsorganisationen, die bei vielen sozialen Angelegenheiten wie den Arbeitnehmer- und Mietrechten kostenlose Beratung und auch Rechtsberatung leisten sowie Mitgliedern der etablierten polnischen Gemeinde und den Kirchen zusammen, um den neu eingetroffenen Arbeitnehmern Unterstützung und Informationen anzubieten. In einem Fall ersuchte die polnische Gemeinde beispielsweise die Arbeitergewerkschaft *GMB* um Beistand bei Problemen, denen die Arbeitsmigranten an ihrer Arbeitsstelle begegneten. Es bestand in erster Linie ein erheblicher Informationsbedarf über Rechte und Ansprüche im Zusam-

menhang mit dem Arbeitsverhältnis, vor allem aber zum Thema Lohnabzüge. Ferner brauchten die Arbeitsmigranten Informationen zu weitergehenden Themen wie der Einrichtung eines Bankkontos, Wohnungsfragen und Zugang zu Sprachunterricht. Das führte schließlich zur Gründung eines rein polnischen Gewerkschaftsablegers in Southampton. Dieser vergrößerte sich von anfänglich 50 Mitgliedern im Jahr 2006 auf 500 im Jahr 2008.

Die *Union Learning Agenda* (ULA)

Eine der erfolgreichsten Initiativen für die Anwerbung und Einbeziehung von Arbeitnehmern war das gewerkschaftliche Lernprogramm *Union Learning Agenda* (ULA). Der gewerkschaftliche Bildungsfonds (*Union Learning Fund*) wurde 1998 eingerichtet, um Gewerkschaftsaktivitäten zur »Schaffung einer lernenden Gesellschaft« zu fördern und stellte Mittel für Projektvorschläge zur Verfügung. Viele nationale und lokale Gewerkschaften haben diese Projektfinanzierung genutzt, unter anderem um Englischunterricht für EU-8-Arbeitsmigranten zu ermöglichen.

Vom gewerkschaftlichen Lernen zum Organisieren: Das Beispiel einer Bäckerei

In Großbritannien galt zwar zu der Zeit ein gesetzlicher Mindestlohn von 5,70 Pfund, allerdings keine Tarifvereinbarung für die Lebensmittel verarbeitende Industrie. Die für diesen Sektor zuständigen Gewerkschaften *Unite* und *GMB* verfolgten eine Organisationsstrategie mit sehr unterschiedlichen Resultaten. Eine Erfolgsgeschichte in diesem Zusammenhang ist das Beispiel einer Großbäckerei ohne Gewerkschaftsanerkennung. In einem ersten Schritt wurde hier eine Bildungspartnerschaftsvereinbarung zur beruflichen Weiterbildung, die *National Vocational Qualification* (NVQ), unterzeichnet und Englisch als Fremdsprache unterrichtet. Hier war die ULA die Verbindungslinie für die Anwerbung von Arbeitnehmern, was zur Wahl von gewerkschaftlichen Vertrauensleuten für die Tag- und Nachtschichten und schließlich zu formalen Verhandlungsstrukturen führte.

Der Einsatz von Gewerkschaftsaktivisten aus EU-8-Ländern

Mindestens vier Gewerkschaften stellten Gewerkschaftsvertreter oder Projektarbeiter aus EU-8-Ländern fest oder befristet ein. Die Gewerkschaften *Unite* und *GMB*, die vor allem in den Sektoren aktiv sind, in denen sich die meisten Arbeitsmigranten konzentrieren, beschäftigen zwischen fünf und zehn Projektarbeiter oder Aktivisten aus den MOE-Ländern. Die meisten von ihnen sind Polen, einige kommen aber auch aus Litauen, Lettland und der Slowakei. Die Gewerkschaft *Unison*, welche die Beschäftigten im öffentlichen Sektor vertritt, hat einen polnischen Vertreter. Der TUC organisierte verschiedene Veranstaltungen für den Informationsaustausch zwischen den britischen und mittel- und osteuropäischen Gewerkschaftsvertretern sowie den Gemeindeverwaltungen, die viel mit Zuwanderung zu tun hatten. Es entstand ein Netzwerk polnischer Gewerkschaftsaktivisten, was die Überwindung von Sprachbarrieren und eine viel direktere Kontaktaufnahme mit EU-8-Arbeitsmigranten ermöglichte.

Verbindung der Maßnahmen im Zusammenhang zur Arbeitsmigration mit den Strategien prekär Beschäftigter

Die meisten Gewerkschaften haben Eingliederungsstrategien und -maßnahmen in Bezug auf die Arbeitsmigranten ergriffen, die in einem größeren Zusammenhang mit der Verbesserung der Organisationskultur und der Verbreitung der Gewerkschaftsidee stehen. Die Einbettung von Arbeitnehmern in eine umfassendere Strategie für prekär Beschäftigte ermöglichte es, den Schwerpunkt auf die Mobilmachung gegen eine Politik zu legen, die zu einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und einem Anstieg prekärer Arbeitsverhältnisse führt. Mit dem von der Regierung (dem damaligen *Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform*) finanzierten *Vulnerable Workers Project* rief der TUC ein Projekt für prekär Beschäftigte ins Leben, um bei den Arbeitnehmern in den »schwer zu organisierenden Sektoren« das Bewusstsein für Arbeitnehmerrechte zu erweitern.

Internationale Verbindungen und Solidarität

Es bestehen in Großbritannien schon seit Langem internationale Verbindungen zu den Gewerkschaftsorganisationen in den EU-8-Ländern, insbesondere zur polnischen

Solidarność und in jüngerer Zeit zum gesamtpolnischen Gewerkschaftsbund OPZZ. Dies führte zu einem Erfahrungsaustausch bei Versammlungen und Seminaren sowie zur Verbreitung von Informationen über Hilfsangebote für Migranten und potentielle Migranten. Allerdings spielen die Beziehungen zwischen polnischen und britischen Gewerkschaften auf regionaler und lokaler Ebene in den neuen Einwanderungsregionen keine bedeutende Rolle. Die Zusammenarbeit basiert hauptsächlich auf historischen Verbindungen und geht nicht auf die aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten ein (Hardy und Fitzgerald 2010).

In der Praxis haben die britischen Gewerkschaften einige der oben genannten Strategien miteinander kombiniert.

Mehrfachstrategien der UNISON

Die Strategie der *Unison* in ihrem Engagement für Arbeitsmigranten hatte drei Ansätze. Erstens einen Organisationsansatz, der eine detaillierte Strategie für regionale und lokale Branchen für und mit Arbeitsmigranten vorsah. Auf nationaler Ebene entstand die sogenannte *Migrant Organising Knowledge Bank* für die Sammlung und Verbreitung bewährter Verfahren und Erfolge in der Organisationsarbeit. Zweitens gibt es einen Service, der für die Arbeitsmigranten spezielle Informationen zu Sozialleistungen und Steuerangelegenheiten bietet. Der dritte Ansatz ist die Verankerung der Problematik der Arbeitsmigranten in generelle Kampagnen. Die Kampagne für einen existenzsichernden Lohn (*Living Wage Campaign*) zum Beispiel betrifft sowohl einheimische als auch zugewanderte Arbeitnehmer. Außerdem gibt es einen Bereich, der gezielt die Mythen um Migration und Immigration angeht und sich allgemein mit Problemen der Einwanderung auseinandersetzt. Hier soll allen Aktivisten das Werkzeug für die Bekämpfung von fremdenfeindlichen und rassistischen Argumenten an die Hand gegeben werden (*Unite* 2009). Darüber hinaus wurde von der OPZZ ein junger polnischer Gewerkschafter nach Großbritannien entsandt, um an die polnischen Gemeinden heranzutreten und dort zur Erhöhung des Ansehens von Gewerkschaften beizutragen und für eine Mitgliedschaft in der *UNISON* zu werben.

5.4 Einstellung der EU-8-Arbeitnehmer zu den Gewerkschaften

Es stimmt zwar, dass die Arbeitsmigranten in einigen Sektoren dominieren (Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung), aber in anderen gewerkschaftlich organisierten Bereichen wie im Transport, Baugewerbe und Vertrieb arbeiten sie Seite an Seite mit britischen Arbeitnehmern. Anderson et al. (2007) stellten fest, dass von den polnischen und litauischen Arbeitnehmern, von denen bisher nur sehr wenige, nämlich nur drei Prozent, britischen Gewerkschaften beigetreten sind, 54 Prozent an einem Beitritt interessiert wären. Einige von ihnen begründeten dieses Interesse mit dem Wunsch nach Zusammenhalt und besseren Arbeitsbedingungen. Daraus folgerten die Autoren, dass es innerhalb der Arbeiterschaft eine Kraft gäbe, die von den Gewerkschaften nur mobilisiert werden müsse, wenn sie die Bedingungen in jenen Branchen verbessern wollten, in denen sie derzeit nur wenige Mitglieder hätten und daher nur einen geringen Einfluss ausüben könnten.

5.5 Fazit

Die geringe Gewerkschaftsdichte in Großbritannien und der Mangel an formalen Tarifvereinbarungen in der Privatwirtschaft erforderten von den britischen Gewerkschaften kreatives Denken und neue Formen des Engagements (Fitzgerald und Hardy 2010). Die sehr niedrige Gewerkschaftsdichte in der Privatwirtschaft beziehungsweise die rückläufigen Mitgliederzahlen im öffentlichen Sektor verbunden mit der geografischen Streuung und den eingeschränkten Ressourcen haben die Gewerkschaften vor eine schwierige Aufgabe gestellt. Die meisten Gewerkschaften, die in erster Linie einzelne Sektoren vertreten, in denen Arbeitsmigranten beschäftigt sind, haben jedoch im Rahmen ihrer *Vulnerable Worker Projects* spezielle Strategien für Arbeitsmigranten im Allgemeinen und oft auch für EU-8-Arbeitskräfte im Besonderen entwickelt. Die erfolgreichsten Taktiken beinhalteten die Einbindung von Migranten aus EU-8-Ländern in Gewerkschaftsprojekte und die Nutzung von gewerkschaftlichen Bildungsinitiativen. Der Mangel an Ressourcen und die geografische Verteilung haben sich als besondere Herausforderung für die Unterstützung der Mitglieder und für die Bildung von Eigeninitiativen erwiesen. Das hat zu unterschiedlichen Resultaten geführt und der gewerkschaftliche Erfolg hing maßgeblich von der Kraft

der einzelnen Branchen und ihrer Gewerkschaftsvertreter und -aktivisten ab.

6. Auswirkungen auf das britische Sozialsystem und die öffentlichen Dienste

Die Zuwanderung löste in den Empfängerländern Debatten über mögliche negative Folgen aus, die ein Zustrom von Immigranten auf das Wohlergehen der eigenen Staatsbürger haben könnte. Der Glaube, dass die Immigranten mehr aus dem Sozialsystem erhalten als einzahlen könnten, war Thema in einigen Teilen der britischen Boulevardpresse: »[Eastern European] Economic migrants need schools for their children. They need housing. They need medical care. They can even lose their jobs« (*Daily Mirror*, 24.7.2006). Oder: »Jobs dry up but Poles stay to reap the benefits« (*Daily Mail*, 9.1.2009).

Tatsächlich ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass EU-8-Immigranten Sozialleistungen erhalten oder in Sozialwohnungen leben, sehr viel geringer als bei Einheimischen (Dustmann et al. 2008). Zudem tragen sie erheblich mehr zum Steuer- und Sozialsystem bei, als sie daraus erhalten. Dies ist vielleicht darauf zurückzuführen, dass EU-8-Zuwanderer jünger und besser ausgebildet sind als Einheimische und meist weniger Kinder haben. Aber auch wenn diese Merkmale bei Zuwanderern und gebürtigen Briten identisch wären, würden die neuen EU-8-Migranten weniger Sozialleistungen beziehen und seltener Sozialwohnungen erhalten (Dustmann et al. 2008).

6.1 Steuerliche Kosten und Sozialleistungen

EU-8-Immigranten, die nach der EU-Erweiterung nach Großbritannien kamen und dort mindestens ein Jahr lang leben, haben einen gesetzlichen Anspruch auf Sozialleistungen. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Menschen staatliche Sozialleistungen oder Steuergutschriften erhalten, ist jedoch um 60 Prozent geringer und die Wahrscheinlichkeit, dass sie in Sozialwohnungen leben, ist um 57 Prozent niedriger als bei anderen Bevölkerungsgruppen. Selbst wenn die EU-8-Immigranten dieselben demografischen Merkmale wie Einheimische aufweisen würden, wäre es um 13 Prozent unwahrscheinlicher, dass sie Sozialleistungen in Anspruch nähmen, und um 28 Prozent unwahrscheinlicher, dass sie in Sozialwohnungen leben würden. Beim Vergleich des Steueraufkommens von

EU-8-Immigranten mit dem von gebürtigen Briten zeigt sich ungeachtet des Haushaltsdefizits, dass die Immigranten einen positiven Beitrag zu den öffentlichen Finanzen leisteten. Grund dafür ist, dass bei ihnen die Beschäftigtenrate höher ist, sie proportional mehr indirekte Steuern zahlen und Sozialleistungen und öffentliche Dienste viel seltener in Anspruch nehmen. In allen Finanzjahren entsprach der Beitrag von EU-8-Immigranten zu den gesamten Staatseinnahmen im Wesentlichen ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Im Zeitraum 2008/2009 lag ihr Bevölkerungsanteil bei 0,91 Prozent und ihr Anteil an den gesamten Staatseinnahmen betrug 0,96 Prozent. Die Immigranten bekommen zwar niedrigere Löhne als die Einheimischen und zahlen daher im Durchschnitt niedrigere Lohnsteuern, aber ihre Beschäftigungsrate ist vergleichsweise hoch. Im Zeitraum 2008/2009 trugen die Immigranten aus den EU-8-Ländern 0,85 Prozent zum Gesamtsteueraufkommen bei und 1,3 Prozent zum gesamten Umsatzsteueraufkommen, obwohl sie nur 0,9 Prozent der Bevölkerung ausmachten.

Die Untersuchung von Dustmann et al. (2008) ist die erste umfassende Analyse des Nettofinanzbeitrags der EU-8-Immigranten und kommt zu folgender Schlussfolgerung: »All this paints a very positive picture of EU-8 immigration to the UK, one of highly educated young people entering the UK predominantly to work with subsequent positive contributions to the tax system.« Vor allem zeigt die Studie, dass EU-8-Bürger weit weniger an staatlichen Ausgaben in Form von Sozial- oder anderen Transferleistungen erhalten als ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechen würde, so dass die EU-8-Immigranten letztlich einen erheblichen Beitrag zum britischen Finanzsystem leisten.

6.2 Sozialwohnungen

Allgemein herrscht die Meinung vor, dass den Zuwanderern bei der Vergabe von Sozialwohnungen Priorität vor den britischen Haushalten eingeräumt werde. In der Praxis ist das Berechtigungssystem in Großbritannien aber äußerst komplex und die Zahl der Zuwanderer, denen tatsächlich Sozialwohnungen zugeteilt wurden, zu vernachlässigen. Eine Folge der Falscheinschätzung der EU-8-Einwandererzahlen war jedoch eine Fehlplanung bei Sozialwohnungen und anderen Sozialdiensten. Da die zuwandernden Arbeitnehmer den freien Stellen auf dem Arbeitsmarkt folgten, zogen sie in Gegenden Großbritan-

nien, die bis dahin noch wenig Erfahrung mit Zuwanderung hatten. So fehlte es dort häufig an der nötigen Sachkenntnis für die Bereitstellung von Sozialdiensten oder in Bezug auf andere, im Zusammenhang mit der Integration stehende Themen und Probleme. Die Kommunen behaupteten, dass von ihnen erwartet worden sei, öffentliche Dienstleistungen im Erziehungs- und Bildungsbereich bereitzustellen, ohne die entsprechende Finanzierung dafür zu erhalten.

Die Wohltätigkeitsorganisation *Shelter* argumentiert, dass der Druck auf den Wohnungsmarkt in Großbritannien schon vor der EU-Erweiterung von 2004 existierte, aber dass die Ankunft von EU-8- und EU-2-Arbeitnehmern das System noch weiter belastet habe. Der Mangel an erschwinglichem Wohnraum zusammen mit unzureichenden Investitionen in den sozialen Wohnungsbau über Jahrzehnte hat in vielen Teilen Großbritanniens zu einem Mangel an Sozialwohnungen geführt.

Es ist erwiesen, dass die EU-8-Arbeitnehmer kaum Zugang zu Sozialwohnungen bekommen haben. In den Jahren 2006 und 2007 wurden weniger als ein Prozent aller Mietverträge im Sozialwohnungswesen mit EU-8-Einwanderern abgeschlossen. Im Jahr 2007 betrug der Anteil der Einwanderer aus den EU-8- und EU-2-Ländern an Menschen, die sich obdachlos meldeten und bei den Behörden einen Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft stellten, lediglich sieben Prozent. Nur selten wurden neu zugewanderten Arbeitern von der Gemeinde oder einer Hausverwaltung Wohnungen zugewiesen. Stattdessen mieteten sie zumeist eine Wohnung auf dem privaten Wohnungsmarkt. Im Jahr 2008 stellte man fest, dass 90 Prozent aller Menschen, die seit 2006 nach Großbritannien gekommen waren, in privaten Mietwohnungen lebten und dabei häufig schlechte Zustände und Überbelegung in Kauf nahmen.

Die Arbeitsmigranten werden größtenteils aufgrund der Maßnahmen einer Beschäftigungsagentur, eines Arbeitgebers oder eines Großvermieters in gemeinsamer Nachbarschaft untergebracht. Dort entsteht dann eine heftige Konkurrenz um knappe Ressourcen und die Arbeitsmigranten konkurrieren mit anderen Niedrigverdienern um die billigsten Wohnungen auf dem privaten Wohnungsmarkt. Die Zuwanderer leben sehr häufig in fast unzumutbaren Wohnverhältnissen. Es liegen viele Berichte von Gemeinderäten vor, in denen ihre Besorgnis über die erbärmlichen Zustände zum Ausdruck kommt, die vor al-

lem in ländlichen Gebieten zu finden sind. Die Wohnungen waren häufig so überbelegt, dass die Migranten in Fluren und Küchen schliefen.

Es kam zu einer Neuauflage von »gebundenen Unterkünften«. Eine Umfrage ergab, dass 31 Prozent der Befragten in einer Unterkunft lebten, die von ihrem Arbeitgeber zur Verfügung gestellt wurde. Dieser Personenkreis war besonders gefährdet, da die Miete direkt von ihrem Lohn abgezogen wurde und sie mit kurzer Kündigungsfrist leicht obdachlos werden konnten.

6.3 Bildungswesen

Es fanden einige Debatten über die Auswirkung der Zuwanderer auf das Schulwesen statt. Die Boulevardzeitung *The Sun* veröffentlichte beispielsweise in einem Artikel vom 18. März 2009 die Behauptung, die Zahl der Migrantenkinder, deren Muttersprache nicht Englisch ist, sei um 25 Prozent gestiegen. Der damalige für Immigration zuständige Oppositionssprecher äußerte dazu: »This shows how difficult life is for many teachers because of the Government's long-term failure to control immigration.« Diese Zahlen sind jedoch aus dem Zusammenhang gerissen – viele dieser Kinder waren zweisprachig, was in der Wirtschaft gewöhnlich als vorteilhaft gilt. Ebenso ist das im Vergleich zur Gesamtschülerzahl zu sehen: Aus einer in Schottland durchgeführten Studie geht hervor, dass Polnisch zwar vom fünften Platz im Jahr 2006 auf den zweiten Platz (hinter Englisch) im Jahr 2009 auf dem Rang der Muttersprachen geklettert war, dass aber nur 5460 polnisch sprechende Kinder schottische Schulen besuchten gegenüber 647292 englischsprachigen Schülern (Moskal 2010).

6.4 Kriminalität

In der Boulevardpresse war darüber hinaus zu lesen, dass die Lebensqualität und das Wohlergehen der einheimischen Arbeitnehmer durch steigende Kriminalität von Arbeitsmigranten gefährdet sei. Eine Untersuchung der Berichterstattung in lokalen Tageszeitungen in East Anglia noch Jahre nach der EU-Erweiterung ließ eine kontinuierliche Tendenz erkennen, (hauptsächlich osteuropäische) Migranten in einem recht negativen Licht darzustellen (Rasinger 2010). Die Beziehung zwischen Kriminalität und Immigration wurde jedoch in einer Studie von Bell



et al. untersucht und ein Zusammenhang widerlegt (Bell, Machin und Fasani 2010).

7. Perspektiven der Entsendeländer

7.1 Die EU-8-Länder

Die Mehrheit der Arbeitsmigranten aus den EU-8-Ländern ist jünger als 34 Jahre und ein beträchtlicher Anteil von ihnen hat einen Universitätsabschluss. In einigen Kreisen ist man über diese Abwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften besorgt, da sie in ihrem Heimatland ausgebildet und dort durch staatliche Gelder gefördert wurden, ihre Fähigkeiten aber nicht in der heimischen Wirtschaft zum Tragen kommen. Häufig sind spezielle Kompetenzen oder Fachgebiete von der Abwanderung betroffen. So bewarben sich beispielsweise 2,2 Prozent aller ungarischen Ärzte zwischen dem 1. Mai 2004 und dem 31. Dezember 2005 um eine Anerkennung ihrer Qualifikationen für das Ausland; mit sieben bis acht Prozent lag der Anteil bei Anästhesisten, Lungenchirurgen und plastischen Chirurgen sogar noch höher (Polish Ministry of the Economy 2007).

Obleich die Auswanderer aus EU-8-Ländern häufig hoch qualifizierte Arbeitskräfte sind, sind die meisten Migranten dennoch eher in Beschäftigungsverhältnissen mit geringem Status und niedriger Bezahlung zu finden. So meldeten sich 2007 in Großbritannien auf dem Sektor der medizinischen Berufe nur 700 Migranten als Krankenhausärzte, 19000 Einwanderer hingegen als Pflegekräfte. Nachforschungen ergaben, dass sich die Arbeitskraft auf die weniger qualifizierten Arbeitsplätze konzentriert und dass ein bedeutender Anteil der hoch qualifizierten Migranten Beschäftigungen nachgeht, für die sie überqualifiziert sind. Currie nennt die wichtigsten Gründe für dieses Phänomen: die den Zugang erschwere Rolle der Berufsverbände, die fehlende Anerkennung der Qualifikation sowie mangelnde Sprachkenntnisse (Currie 2008).

7.2 Das Beispiel Polen

Da die Abwanderung aus Polen im Vergleich zu anderen Entsendeländern am größten ist und in Polen auch die meisten Debatten darüber geführt wurden, verdient dieses Land hier eine gesonderte Besprechung.

Der Umfang der Geldsendungen ist dadurch eingeschränkt, dass viele Migranten im Niedriglohnbereich beschäftigt sind und die Mehrverdiener ihr Geld nicht zwangsläufig in die Heimat überweisen. Im Jahr 2005 betrug die Überweisungen nach Polen ein Prozent des BIP und drei Prozent der Gesamtexporte. Insgesamt überwiesen die polnischen Arbeitnehmer 2008 jedoch vier Milliarden Pfund nach Polen, ein Betrag, der 2009 um etwa 20 Prozent zurückging. Die Öffnung des Arbeitsmarktes in Großbritannien und Irland sowie die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 spiegeln sich im wandelnden Muster der Überweisungen wider.

Tabelle 6: Prozentualer Anteil an der Gesamtsumme der Geldüberweisungen nach Polen

	2004	2007	2009
Großbritannien	21	34	16
Deutschland	35	13	24
Irland	13	34	19
USA	13	4	6
Sonstige Welt	18	15	35

Quelle: Iglicka und Ziolk-Skrzpczak 2010

Aus Daten der polnischen Nationalbank geht hervor, dass die Herkunft der Überweisungen Schwankungen unterworfen war. Zwischen 2004 und 2007 sanken die Überweisungen aus Deutschland proportional zu einem Anstieg der Geldsendungen aus Großbritannien und Irland, die 2007 zusammen 68 Prozent ausmachten. Das Sinken der Überweisungssumme aus den beiden letztgenannten Ländern im Jahr 2009 ist wahrscheinlich auf die Finanz- und Wirtschaftskrise in diesen beiden Volkswirtschaften zurückzuführen.

Die polnische Arbeitslosenquote fiel laut Eurostat von fast 20 Prozent vor der EU-Mitgliedschaft auf unter zehn Prozent im Jahr 2008. Es wurde behauptet, dass die Migration ein »Export der Arbeitslosigkeit« gewesen sei. Es gab jedoch andere Gründe für die Konsolidierung auf dem polnischen Arbeitsmarkt, allen voran die ziemlich hohen Wachstumsraten. Das Sinken der Arbeitslosenrate ging mit einem Arbeitskräftemangel in bestimmten Branchen und Regionen sowie mit einem Lohnanstieg einher. So gab es beispielsweise einen Mangel an Bauarbeitern und Schweißern, der sich besonders stark in Regionen

und großen Städten mit verhältnismäßig geringer Arbeitslosigkeit bemerkbar machte.

Die ungleichmäßige Entwicklung der Wirtschaft in Europa, den angrenzenden Ländern und auf globaler Ebene führte zu einer sogenannten Kettenmigration. Wegen des Arbeitskräftemangels von 2006 gestand Polen Arbeitern aus der Ukraine, aus Weißrussland und Russland das Recht zu, in einem Zeitraum von sechs Monaten drei Monate lang ohne Arbeitserlaubnis in Polen zu arbeiten. Dies war zunächst auf die Landwirtschaft beschränkt, wurde aber in der Folge auf alle anderen Branchen ausgedehnt. Es gab sektoren- und regionsspezifische Engpässe. So wurden etwa indische und nordkoreanische Arbeiter für die Danziger Werft angeworben. Iglicka und Ziolk-Skrzpczak stellen fest, dass Polen in Bezug auf die Einführung einer umfassenden Integrationspolitik anderen EU-Ländern hinterherhinkt (Iglicka und Ziolk-Skrzpczak 2010).

Das internationale Verkehrsnetz wurde in den letzten Jahren stark erweitert, was die Flexibilität der Arbeitnehmer enorm erhöht. Dazu gehört auch eine höhere Zahl an Zielflughäfen der Billigfluglinien, die jetzt auch kleinere Flughäfen (Bydgoszcz, Rzeszów, Łódź, Szczecin) anfliegen. Außerdem hat ein privates Kleinbus-Transportunternehmen einen neuen Shuttle-Service zwischen Polen und dem Flughafen Schönefeld in Berlin eingerichtet, da polnische Immigranten aus Westpolen (hauptsächlich aus den Regionen Szczecin, Poznań und Wrocław) ihre Reise nach Großbritannien gern in zwei Abschnitte gliedern.

Es wurden Bedenken über den gesellschaftlichen Anschluss sogenannter Pendel-Migranten laut, die zwischen zwei Ländern hin- und herwechseln und folglich weder in ihrem Heimat- noch in ihrem Gastland integriert sind. Die polnische Boulevardpresse wies außerdem auf die »Euro-Waisen« hin. Damit sind die etwa 100 000 Kinder gemeint, die bei den Großeltern, bei der engeren Familie oder bei anderen Verwandten leben, weil ihre Eltern auf der Suche nach einer besser bezahlten Arbeit das Land verlassen haben.

Die größte polnische Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* gab eigens für die circa 200 000 in London lebenden polnischen Arbeiter eine Online-Version heraus. Die Website bietet nicht nur aktuelle Informationen, sondern auch Beratung bei der Arbeitssuche in Großbritannien sowie zu Rechtsfragen. Das polnische Staatsfernsehen (TVP)

produzierte zwei Staffeln einer TV-Serie mit dem Titel »Londyńczycy« (Die Londoner), die 2008/2009 im polnischen Fernsehen zu sehen war.

Angesichts des Fachkräftemangels und der Alterung der Bevölkerung in Polen initiierte die polnische Regierung eine Eine-Million-Euro-Kampagne, um polnische Auswanderer wieder zurück in ihre Heimat zu locken. Im November 2008 startete Ministerpräsident Donald Tusk die Kampagne »Wollt ihr zurück?«, mit der eine Rückkehr erleichtert und die guten Stellenaussichten angepriesen werden sollten. Obwohl die Kampagne »sehr informativ, interaktiv und immer auf dem aktuellsten Stand« war, galt sie dennoch nicht als erfolgreich (ebd.).

8. Gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Auswirkungen für Großbritannien

8.1 Zunahme der erwerbstätigen Bevölkerung und Wachstum

Die Zuwanderung hatte hauptsächlich durch die Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Auswirkungen auf das britische Wirtschaftswachstum. Untersuchungen des *National Institute of Economic and Social Research* lassen darauf schließen, dass etwa 17 Prozent des Wachstums der Jahre 2004 und 2005 in Großbritannien der Einwanderung zuzuschreiben ist (Riley und Weale 2006). Dies wird im November 2006 auch von der Bewertung Großbritanniens durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in einer Wirtschaftsprognose bestätigt:

»Record high inward migration has been adding to potential growth while fuelling domestic demand ... Since strong labour force growth also leads to a higher path for potential output, stronger growth achieved through this channel would not necessarily result in an acceleration inflation. On the contrary, international as well as UK evidence suggests that immigration can serve to make the labour market as a whole more fluid and wages less sensitive to demand fluctuations.« (OECD 2006)

Seit Beginn der Wirtschaftskrise wurde diese Untersuchung jedoch nicht wiederholt. Zusammen mit einer verstärkten Einbindung älterer Menschen in die Erwerbsbevölkerung ist die Einwanderung eine wichtige Zusatzquelle für Arbeitskräfte. Dies war vor allem für Re-

gionen – wie beispielsweise Schottland – mit einer starken Alterung der Bevölkerung von Bedeutung.

8.2 Fach- und Arbeitskräftemangel

Aus einer Ad-hoc-Umfrage in der Wirtschaft geht hervor, dass Arbeitsmigranten durch eine Abschwächung des Fachkräftemangels und andere positive Voraussetzungen in Bezug auf den Faktor Arbeit einen signifikant positiven Beitrag zur Wirtschaft leisten. Nähere Untersuchungen des von den Arbeitgebern behaupteten Fachkräftemangels zeigen aber selten, dass bestimmte Qualifikationen Mangelware sind. Eine kürzlich erschienene Publikation der Migrationsexperten Ruhs und Anderson stellt das Problem der Definition von Qualifikation heraus: Während einige Arbeitgeber darunter »Erfahrungen« verstehen, meinen andere damit sogenannte »weiche« Fertigkeiten (*soft skills*) wie Problemlösungsfähigkeiten und soziale Kompetenz. Des Weiteren weisen die Autoren darauf hin, dass einige Migranten in den Augen der Arbeitgeber eine höhere Arbeitsmoral haben (»Bereitschaft, die Arbeit zu den Bedingungen des Arbeitgebers zu verrichten«). Die allgemeine Tendenz von Arbeitsmigranten in jüngerer Zeit, Stellen anzunehmen, für die sie überqualifiziert sind, wurde von den Autoren mit den Worten »hoch qualifizierte Arbeitnehmer für Niedriglohnjobs« beschrieben – was für einige Arbeitgeber vielleicht eine ideale Kombination ist, aber von den Arbeitnehmern selbst vermutlich nur als eine Übergangslösung angesehen wird.

8.3 Positive Voraussetzungen für den Arbeitsmarkt

Die Mehrheit der Arbeitgeber benannte als positive Merkmale der EU-8-Arbeitsmigranten ihre Zuverlässigkeit, ihre Bereitschaft, Überstunden zu machen, ihre große Motivation und eine niedrigere Personalfuktuation. Dies ging aus Umfragen des *Institute of Directors* im Jahr 2007 und der britischen Handelskammer im Jahr 2006 hervor.

Die Zuwanderung aus den EU-8-Staaten hat zu einer Zunahme kleiner Betriebe geführt. Dies hängt nicht ausschließlich mit wirtschaftlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Ankunft der Migranten zusammen, wie beispielsweise die Öffnung von Speziallebensmittelgeschäften und Transporte vom und zum Flughafen, sondern auch mit kleinen Betrieben im Allgemeinen, insbe-

sondere in Sektoren wie dem Baugewerbe. Hierüber liegen zwar keine Statistiken vor, allerdings einige Studien auf lokaler Ebene (Vershina/Barrett und Meyer 2011).

8.4 Kulturelle Vielfalt

Die polnischen Zuwanderer haben nach 2004 einigen katholischen Kirchen Großbritanniens neues Leben eingehaucht. Landesspezifische Lebensmittel (wie zum Beispiel *pirog*) und Getränke (wie zum Beispiel das in großen britischen Supermärkten vorrätige polnische Bier) haben spürbar zur kulturellen Vielfalt beigetragen. Kneipen und Clubs haben darüber hinaus »polnische Nächte« in ihr Programm aufgenommen.

9. Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise

9.1 Polen

Als die Finanzkrise 2008 ihren Anfang nahm, waren die polnischen und britischen Medien mit Berichten überflutet, dass die Arbeitsmigranten aus Großbritannien und Irland nach Polen zurückkehren würden. Dies basierte jedoch mehr auf Spekulationen als auf Tatsachen. Professor Iglicka vom Zentrum für Internationale Beziehungen in Warschau geht davon aus, dass die Polen Großbritannien nicht in der erwarteten Größenordnung verlassen werden. Auf der Grundlage von Befragungen kommt Iglicka zu der Einschätzung, dass von den 700 000 polnischen Zuwanderern in Großbritannien bisher lediglich 40 000 nach Polen zurückgekehrt sind. Gruszka vom Strategischen Beratungszentrum zufolge sagen Dreiviertel der in Großbritannien lebenden Polen von sich, dass das Arbeiten und Leben im Ausland ihnen aufgrund der großen Lohnunterschiede zwischen Polen und Großbritannien ein besseres Gefühl finanzieller Sicherheit gebe. Darüber hinaus bestätigt die Analyse des Strategischen Beratungszentrums, dass 75 Prozent der nach Polen Zurückgekehrten beabsichtigen, das Land wieder zu verlassen – in erster Linie Richtung Großbritannien, Norwegen und Schweden. Laut einer Umfrage von *Poland Street's* (einer polnischen Vereinigung in Großbritannien) haben 60 Prozent der Befragten nicht die Absicht, innerhalb der nächsten beiden Jahre nach Polen zurückzukehren; nur 15 Prozent gaben an, dies innerhalb des nächsten Jahres tun zu wollen (*Gazeta Wyborcza*, 2.5.2010). Somit

sind die Werbekampagnen der Stadtverwaltungen von Wrocław und Gdynia, mit denen junge Menschen zur Rückkehr nach Polen bewegt werden sollten, gescheitert; die glänzenden Plakate von »blühenden Städten« haben die Polen nicht davon überzeugt, in ihr Heimatland zurückzukehren.

Laut Eurostat ist die Arbeitslosenrate in Großbritannien im Januar 2011 mit 7,8 Prozent immer noch niedriger als die in Polen (zehn Prozent). In Polen ist die Arbeitslosigkeit zudem geografisch ungleich verteilt, wobei die Stellenaussichten in kleinen Städten und im Osten des Landes sehr viel schlechter sind. Deshalb ist es für junge Menschen trotz der relativ guten Wachstumsrate und Polens relativ sanfter Landung in der Krise immer noch schwierig auf dem polnischen Arbeitsmarkt. Für junge gebildete Polen ist es hart, einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden, und das Lohngefälle zwischen Großbritannien und Polen ist nach wie vor signifikant, selbst unter Berücksichtigung der Abwertung des Britischen Pfunds (*Gazeta Wyborcza*, 23.2.2010; *Rzeczpospolita*, 12.5.2010).

9.2 Die baltischen Staaten

Estland, Litauen und Lettland waren von der Wirtschaftskrise äußerst hart betroffen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank in allen drei Ländern extrem stark, es herrscht dort eine sehr hohe Arbeitslosigkeit und kam zu heftigen Einschnitten bei den öffentlichen Ausgaben. In Litauen war dies ein ausschlaggebender Faktor für eine zweite Welle der Abwanderung (Woolfson 2010).

9.3 Zukunftsaussichten für die polnische Emigration

Iglicka argumentiert, dass die Zugänglichkeit des deutschen Arbeitsmarktes vielleicht eine Neuausrichtung einiger polnischer Arbeitnehmer aus Großbritannien nach Deutschland zur Folge haben könnte. Zweifellos wird die starke deutsche Wirtschaft viele Polen, insbesondere die im Westen Polens Lebenden, dazu motivieren, ins Nachbarland zu gehen. Es ist jedoch zu betonen, dass sich für Polen, die in der Mitte oder im Osten ihres Landes leben, durch die verbesserten Verkehrsverbindungen und sinkenden Fahrtkosten die geografische Entfernung zu Großbritannien verringert hat.

10. Zusammenfassung

Im Mai 2004 öffneten Großbritannien, Schweden und Irland als einzige EU-Länder ihren Arbeitsmarkt für Arbeitsmigranten aus den EU-8-Ländern. Großbritannien gewährte allerdings den Arbeitnehmern aus Rumänien und Bulgarien im Januar 2006 nicht denselben Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Prinzip waren beide großen politischen Parteien (*Labour* und *Conservative Party*) sowie Arbeitgeber und Gewerkschaften für die Öffnung des Arbeitsmarktes. Die Zahl der nach Mai 2004 ins Land strömenden EU-8-Bürger überstieg bei Weitem alle Schätzungen. Es ist jedoch schwierig, die exakte Zahl der nach Großbritannien gekommenen EU-8-Bürger zu ermitteln. Die Zahl der Zuwanderer aus den EU-8-Ländern stieg bis September 2008 auf 516000 an und entsprach damit einem Anteil von 1,7 Prozent an der gesamten Erwerbsbevölkerung. Die Mehrheit der EU-8-Migranten stammt dabei aus Polen. Die Zuwanderer sind im Allgemeinen jung und ein hoher Anteil von ihnen ist weiblich. Viele Migranten arbeiten in Beschäftigungen, für die sie erheblich überqualifiziert sind. Die meisten arbeiten im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in der Produktion und Lebensmittelverarbeitung. Die meisten Arbeitsmigranten sind über Zeitarbeitsagenturen beschäftigt.

- Die britische Boulevardpresse war den EU-8-Arbeitsmigranten gegenüber generell feindselig eingestellt. Sie war Teil einer allgemeinen Ablehnung von Einwanderung, begleitet von der Furcht vor einem zunehmenden »Sozialleistungstourismus«. Die Ängste vor Sozial- und Lohndumping beziehungsweise davor, dass die Einwanderer nur von den Sozialleistungen profitieren würden, entbehren jedoch jeder Grundlage. Verschiedene Studien haben intensiv, aber vergeblich nach negativen Auswirkungen auf das Lohnniveau oder die Beschäftigungsaussichten einheimischer Arbeitnehmer gesucht. In dem Zeitraum, in dem die größte Einwanderungswelle von EU-8-Arbeitnehmern zu verzeichnen ist, stieg der Bruttowochenverdienst von Vollzeitarbeitnehmern sogar gerade an. Dass die Löhne und Gehälter nach 2008 nicht mehr so stark anstiegen, ist der Wirtschaftskrise und ihren Auswirkungen zuzuschreiben. Nach 2008 verließen einige EU-8-Arbeitnehmer Großbritannien und die Zahl der neu ankommenden Arbeitnehmer ging beträchtlich zurück.

- Der Mindestlohn setzte eine Untergrenze fest, unter die ein Stundenlohn nicht fallen sollte. Die weitverbrei-

tete Beschäftigung von Arbeitsmigranten durch Zeitarbeitsagenturen bedeutete für viele von ihnen dennoch prekäre und unsichere Arbeitsverhältnisse. Arbeitsmigranten sind häufig in Jobs mit schlechten Arbeitsbedingungen zu finden, wo sie nur schwer die ihnen gesetzlich zustehenden Arbeitnehmerrechte durchsetzen können. Die von den Arbeitsmigranten verrichteten Tätigkeiten sind im weitergefassten Zusammenhang des britischen Arbeitsmarktes zu sehen, auf dem es zu einer Ausweitung des Dienstleistungssektors und einer Zunahme ungelernter Tätigkeiten gekommen war, was wiederum zu einer Ausweitung des Niedriglohnbereichs und der gering qualifizierten Beschäftigungen führte. Wo Gewerkschaften präsent waren, waren die Arbeitnehmer besser geschützt.

- Die Größenordnung der Zuwanderung, die niedrige Gewerkschaftsdichte und der Mangel an Tarifvereinbarungen im privaten Sektor haben sich für die Gewerkschaften als große Herausforderung erwiesen. Die britische Gewerkschaftsbewegung zeichnet sich sowohl im Dachverband TUC als auch in den Einzelgewerkschaften durch eine positive, integrative und häufig proaktive Einstellung zu EU-8-Arbeitsmigranten aus. Die Gewerkschaften haben sich einer Reihe innovativer Strategien bedient, um Arbeitsmigranten anzuwerben, zu organisieren und zu integrieren. Diese Interventionen wurden von einer positiven Haltung gegenüber den neuen EU-Bürgern und der Unterstützung ihrer Anwesenheit auf dem britischen Arbeitsmarkt untermauert. Zu den Gewerkschaftsinitiativen gehörten das *Union Learning*, Bündnisse mit NGOs und anderen nicht-gewerkschaftlichen Akteuren, gemeinsame Initiativen mit den polnischen Gewerkschaften und die Einbettung von Strategien für Arbeitsmigranten in die Strategien für ungeschützte Arbeiter im weiteren Sinne. Als besonders erfolgreich erwies sich der Einsatz von Gewerkschaftsaktivisten und Projektarbeitern aus den jeweiligen EU-8-Ländern.

- Im Gegensatz zu ihrem angeblichen »Sozialleistungstourismus« erhalten EU-8-Arbeitnehmer in Großbritannien mit weit geringerer Wahrscheinlichkeit Sozialleistungen oder Sozialwohnungen als einheimische Arbeitnehmer. Sie zahlen erheblich mehr in das Steuer- und Sozialversicherungssystem ein, als sie daraus erhalten. Daher leisten sie einen erheblichen Beitrag zum britischen Finanzsystem. Die Konzentration von EU-8-Arbeitnehmern an einigen Standorten hat den bezahlbaren

Wohnraum noch knapper werden lassen und in einigen Schulen den Bedarf an Sprachförderung erhöht.

- Aus der Sicht der Entsendeländer hat die Größenordnung der Abwanderung aus den EU-8-Ländern, vor allem aus Polen, Ängste über den Verlust an Humankapital und Fachkräftemangel im eigenen Land geschürt, was zu Kampagnen seitens der nationalen und lokalen Regierungen führte, die Abgewanderten zur »Rückkehr nach Polen« zu bewegen. Polen erlebte das ihm neue Phänomen, selbst ein Empfängerland von Arbeitsmigranten aus benachbarten Ländern wie der Ukraine und Weißrussland sowie zu einem geringeren Ausmaß aus Indien und Nordkorea zu sein. Die Zahl der zumeist aufgrund der Wirtschaftskrise für immer in ihre Heimat aus Großbritannien Zurückgekehrten wurde allgemein zu hoch angegeben. Die schlechten Bedingungen auf dem polnischen Arbeitsmarkt, vor allem für junge Leute, lassen vermuten, dass die zirkuläre Migration weitergehen wird. Die ernstesten wirtschaftlichen Probleme in den baltischen Staaten haben zu einer zweiten Abwanderungswelle aus Litauen und Lettland geführt, deren Bürger jetzt einen steigenden Anteil der EU-8-Migranten ausmachen. Bürger aus anderen EU-8-Ländern, allen voran Ungarn, neigen trotz steigender Arbeitslosigkeit in Folge der Wirtschaftskrise nicht so stark zur Auswanderung.

- Insgesamt hat die Zuwanderung durch den Anstieg der erwerbstätigen Bevölkerung zum Wachstum der britischen Wirtschaft beigetragen. Es wurde behauptet, dass dies vor allem in den Teilen Großbritanniens eine Rolle gespielt habe, die wie Schottland unter einer Alterung der Bevölkerung leiden, weil dadurch der Arbeits- und Fachkräftemangel gelindert worden sei. Wie wir jedoch erörtert haben, gab es unterschiedliche Sichtweisen darüber, wie dieser Arbeits- und Fachkräftemangel zu verstehen ist. Zusätzliche Vorteile der Zuwanderung für die Gesellschaft waren eine neue Vielfalt in monokulturellen Teilen Großbritanniens, ein neues Unternehmertum und eine steigende Zahl kleiner Betriebe.

- Es wurde nicht systematisch untersucht, wie viele Migranten Großbritannien zu ihrer langfristigen Heimat gemacht haben. Es ist jedoch deutlich, dass einige junge Migranten sich dauerhaft in Großbritannien niederlassen und Familien gründen (werden), was den Übergang vom »Arbeitsmigranten« zum Einwohner markiert und somit nachhaltig zur Vielfalt in der britischen Arbeiterschaft und Gesellschaft als Ganzes beiträgt.



Literatur

- Anderson B./Clark, N. und Parutis, V.** (2007): *New EU Members? Migrant Workers' Challenges and Opportunities to UK Trades Unions: a Polish and Lithuanian Case Study*, London/Oxford: TUC und COMPAS.
- Baker, P.** (2007): *Discourses of refugees and asylum seekers in the UK press, 1996-2006: Full Research Report* (ESRC End of Award Report), Swindon: ESRC.
- Bell, B./Machin, S. und Fasani, F.** (2010): *Crime and Immigration: evidence from large immigrant waves* (Centre for Economic Performance, London School Economics), CEP discussion No. 984.
- Blanchflower, D. und Lawton, H.** (2010): The impact of the recent expansion of the EU on the UK labour market, in: M. Kahanec und K.F. Zimmermann (Hrsg.): *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*. London/New York, Springer: 181-218.
- Blanchflower, D.G. und Shadforth, C.** (2009): Fear, Unemployment and Migration, in: *The Economic Journal*, 119 (535): 136-182.
- Blanchflower, D.** (2007): Recent developments in the UK labour market, in: *Bank of England Quarterly Bulletin*.
- Cam, S.** (2007): *Working Paper 86: Temporary Employment among the EU Migrants (»Eastern Europeans«) in Britain* (Cardiff School of Social Sciences); <http://www.cardiff.ac.uk/soci/resources/wrkgpaper-86.pdf> (aufgerufen am 18.3.2011).
- Clark, K. und Drinkwater, S.** (2008): The labour-market performance of recent migrants, in: *Oxford Review of Economic Policy* 24/3: 495-516.
- Clark, K. und Drinkwater, S.** (2009): The labour market impact of recent immigration on ethnic groups in the UK, in: *Nordic Journal of Political Economy*, 35/4.
- Clark, N.** (2003): *Overworked, underpaid and over here – Migrant workers in Britain*, London: TUC.
- Clark, N.** (2004): *Propping up rural and small town Britain – Migrant workers from the new Europe*, London: TUC.
- Commission for Rural Communities** (2007): *EU-8 migrant workers in rural areas* (Briefing Paper), Gloucester: CRC.
- Crook, N.** (2010): Collective bargaining in the EU and the UK, in: *Social Europe Journal*, 5/1; <http://www.social-europe.eu/2010/07/collective-bargaining-in-the-uk-and-eu> (aufgerufen am 18.3.2011).
- Currie, S.** (2008): *Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*, Surrey: Ashgate.
- Daily Mail** (2010): Claims that half of Poles have returned home from Britain »not true«, says Polish immigration expert, in: *Daily Mail* vom 22.1.2010; <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1245251/Claims-half-Polish-immigrants-returning-home-true.html> (aufgerufen am 22.3.2011).
- Dustmann, C./Fabbri, F. und Preston, I.** (2005): The Impact of Immigration on the British labour market, in: *The Economic Journal* 115: 324-341.
- Dustmann, C./Frattini, T. und Preston, I.** (2007): *A study of migrant workers and the national minimum wage and enforcement issues that arise* (report commissioned by the Low Pay Commission); <http://www.econ.ucl.ac.uk/cream/pages/LPC.pdf> (aufgerufen am 21.1.2011).
- Dustmann, C./Frattini, T. und Preston, I.** (2008): *The Effect of Immigration along the Distribution of Wages* (CREAM Discussion Paper No 03/08), London: University College London.
- EHRC** (2010): *Inquiry into the Meat and Poultry Processing Industries: Report* (Equality and Human Rights Commission).
- Financial Times** (2009): Jobless migrants should leave, say many in the EU, in: *Financial Times* vom 16.3.2009; <http://www.ft.com/cms/s/0/8EU-8fbdd6-11c9-11de-87b1-0000779fd2ac.html#ixzz1CkQwZ1M4> (aufgerufen am 22.3.2011).
- Fitzgerald, I. und Hardy, J.** (2010): »Thinking outside the box?« Trade union organizing strategies and Polish Migrant Workers in the UK, in: *British Journal of Industrial Relations* 48/1: 131-150.
- Gazeta Wyborcza** (2010): Anglia nawet w kryzysie lepsza od Polski [England, even in the crisis is better than Poland], in: *Gazeta Wyborcza* vom 5.5.2010.
- Gazeta Wyborcza** (2010): Mimo kryzysu Polacy wciąż na emigracji zarobkowej [Despite the crisis, Poles are still working abroad], in: *Gazeta Wyborcza* vom 23.2.2010.
- Gilpin, N./Henty, M./Lemos, S./Portes, J. und Bullen, C.** (2006): *The impact of the free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market* (Department for Work and Pensions, Working Paper, 29).
- Goos, M. und Manning, A.** (2007): Lousy jobs and lovely jobs: the rising polarization of work in Britain, in: *Review of Economics and Statistics*, 89, 1: 118-133.
- Hardy, J.** (2010): *The Crisis in Central and Eastern Europe*, in: *IS*, 128.
- Hardy, J. und Fitzgerald, I.** (2010): *Negotiating »solidarity« and internationalism: the response of Polish trade unions to migration*, in: *Industrial Relations Journal*, 41, 4: 367-381.
- Harvey, M. und Behling, F.** (2009): *Self-employment and bogus self employment in the UK construction industry* (Expert Report), Institute of Employment Rights/UCATT; http://essex.academia.edu/FelixBehling/Papers/266288/Self-Employment_and_Bogus_Self-Employment_In_the_European_Construction_Industry (aufgerufen am 24.3.2011).
- Haus, L.** (2002): *Unions, Immigration and Internationalization*, New York: Palgrave Macmillan.
- Home Office** (2007): *Report on »The Economic and Fiscal Impact of Immigration«* (a cross departmental submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs); <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7237/7237.pdf> (aufgerufen am 23.3.2011).
- House of Commons Library** (2003): *Enlargement and the European Union (Accessions) Bill* (Research Paper 03/48), London: House of Commons.



Literatur

- House of Lords** (2010): *The economic and cultural benefits of immigration* (Library Note for debate on 24 October 2010), London: House of Lords.
- Iglicka, K. und Ziolk-Skrzpczak, M.** (2010): *EU highlights Poland's Migration Challenges* (Migration Policy Institute, September 2010).
- Iglicka, K.** (2010): Poles are not trying to escape UK, in: *The Guardian* vom 23.1.2010.
- Institute of Directors** (2007): *Immigration – the business perspective*; http://www.iod.com/intershoproot/eCS/Store/en/pdfs/policy_paper_immigration_business_perspective.pdf (aufgerufen im Februar 2011).
- Ipsos Mori** (2010): *Issues Index Ipsos MORI* (September 2010); <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/Sep10issuescharts.PDF> (aufgerufen am 1.2.2011).
- Lemos, S. und Portes, J.** (2008). *The impact of migration from the new European Union Member States on native workers* (Department for Work and Pensions, Juni 2008).
- Low Pay Commission** (2010): *Report on National Minimum Wage* (London: HMSO); http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/LPC_Report_2010.PDF (aufgerufen am 15.1.2011).
- Martin, R. und Anderson, B.** (2010): *Who Needs Migrant workers?* (Labour Shortages, Immigration and Public Policy), Oxford: Oxford University Press.
- McKay, S.** (2009): The Dimensions and Effects of EU Labour Migration in the UK, in: Galgoczi, B. et al. (Hrsg.): *EU Labour Migration since Enlargement*, Surrey: Ashgate.
- McSmith, A.** (2004): Immigration: Land of Hope? On 1 May 75 Million New E Citizens are Eligible to work in Britain, in: *Independent on Sunday* vom 22.2.2004.
- Moskal, M.** (2010): *Polish migrant children experiences of schooling and migration in Scotland (presentation to CRFR International Conference 2010 Changing Families in a Changing World)*, Edinburgh: June 2010.
- National Engineering Construction Committee** (2004): *Social dumping: a crisis in the UK Engineering Construction industry* (A report by Amicus, GMB and TGWU); <http://www.unitetheunion.org/pdf/NECC%20Social%20Dumping%20February%202004.pdf> (aufgerufen am 24.3.2011).
- Nickell, S. J. und Saleheen, J.** (2008): *The impact of immigration on occupational wages: British evidence* (Federal Reserve Bank Boston, Working Paper, No. 51).
- OECD** (2006): *Economic Outlook 80* (November 2006).
- Office for National Statistics** (2010): *Statistical Bulletin – Labour Market Statistics January 2010*, Newport: ONS.
- Office for National Statistics** (2011): *Statistical Bulletin – Labour Market Statistics January 2011*, Newport: ONS.
- Phillimore, J./Goodson, L. und Thornhill, J.** (2008): *Migrants from EU-8 Countries and Housing in the East Midlands* (Centre for Urban and regional Studies for decent and safe Houses, University of Birmingham); http://www.ias.bham.ac.uk/staff/phillimorex/MW_and_Housing.pdf (aufgerufen am 17.1.2011).
- Polish Ministry of the Economy** (2007): Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski [Impacts of emigration on the Polish economy], Warschau.
- Portes, J. und French, S.** (2005): *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market: early evidence* (Department for Work and Pensions, Working Paper No. 18).
- Rasinger, S.** (2010): »Lithuanian migrants send crime rocketing«: representation of »new« migrants in regional print media, in: *Media, Culture and Society* 32 (6): 1021-1030.
- Reed, H. und Latorre, M.** (2009): *The economic impacts of migration on the UK Labour Market* (Economics of Migration, Working paper 3, Institute for Public Policy Research, February 2009).
- Riley, R. und Weale, M.** (2006): Commentary: Immigration and its effects, in: *National Institute Economic Review*, No. 198.
- Ruhs, M. und Anderson, B.** (2010): *Migrant Workers Who Needs Them?* Oxford: Oxford University Press.
- Rzeczpospolita** (2010): Wykształceni Polacy emigrują z kraju [Educated Poles are leaving the country], in: *Rzeczpospolita* vom 12.5.2010.
- Sumption, M. und Somerville, W.** (2010): *The UK's New Europeans – progress and challenges five years after accession* (Equality and Human Rights Commission, Januar 2010).
- The British Chambers of Commerce** (2007): *Migration plugging the gap*; http://www.chamberonline.co.uk/policy/pdf/migration_survey_2007.pdf (aufgerufen am 23.3.2011).
- Tribal Consulting** (2008): *Housing Migrant Workers: The Impact on GHA* (Glasgow Housing Association); www.gha.org.uk/content/mediaassets/doc/Housing_Migrant_Workers1.pdf (aufgerufen am 23.3.2011).
- Vershinina, N./Barrett, R. und Meyer, M.** (2011): Forms of capital, intra-ethnic variation and Polish entrepreneurs in Leicester, in: *Work, Employment and Society*, Vol 25, No. 1.
- Woolfson, C.** (2010): *Exit, voice and loyalty: Migration, crisis and the »discourses of discontentment« in post-communist society* (presentation at ESRC workshop); www.keele.ac.uk/.../ESRC_per_cent20Presentation_per_cent20UEA_per_cent20per_cent20Charles_per_cent20Woolfson.ppt (aufgerufen am 7.2.2011).



Anhang

Gewerkschaftsdichte, Organisationsgrad und Tarifvereinbarungen in Großbritannien (Herbst 2005)

Branche	Anteil der Gewerkschaftsmitglieder (in Prozent)	Gewerkschaftliche Vertretung am Arbeitsplatz (in Prozent)	Lohn nach Tarifvereinbarung (in Prozent)
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8,5	12,1	12,3
Bergbau	21,2	40,2	24,5
Produktion	24,8	45,3	28,4
Strom, Gas, Wasser	47,0	74,8	64,8
Baugewerbe	15,7	29,3	20,4
Groß- und Einzelhandel	11,0	26,9	16,8
Hotel- und Gaststätten	4,2	10,9	6,8
Transport, Kommunikation	42,2	59,8	48,0
Kreditwesen	24,4	49,7	35,5
Immobilien, Unternehmensdienstleistungen	10,1	21,7	12,5
Öffentliche Verwaltung	57,1	86,9	75,0
Erziehung und Bildung	56,0	83,9	63,0
Gesundheit	44,2	65,4	48,4
Andere Dienstleistungen	19,3	34,7	25,5
Privatwirtschaft gesamt	17,2	34,8	20,9
Öffentlicher Sektor gesamt	58,6	86,8	71,0
Arbeitnehmer gesamt	29,0	48,1	35,3



Über die Autoren

Nick Clark arbeitet als *Senior Research Fellow* am *Working Lives Research Institute* der *London Metropolitan University*. Er war lange in Gewerkschaft, Forschung und Politik sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor tätig.

Jane Hardy ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der *University of Hertfordshire*. Sie hat die Transformation der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte eingehend erforscht und zahlreiche Schriften dazu veröffentlicht.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-687-9